Der Beirat des Bundestages für Handelspolitische Vereinbarungen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

HANS-JOACHIM DRIEHAUS

aus Lupow

Münster 1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547219_0025

Der Beirat des Bundestages für Handelspolitische Vereinbarungen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

HANS-JOACHIM DRIEHAUS

aus Lupow

Münster 1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Achterberg
Dekan: Prof. Dr. Wessels
Tag der mündlichen Prüfung: 13.11.1972

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IX

Literaturverzeichnis XI

Einleitung 1

I. Teil

1. Kapitel

Die Entstehung und Entwicklung des Beirates

I. Die Entwicklung bis zur konstituierenden Sitzung des Beirates am 8.9.1950 3

1. Zuständigkeit für den Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen nach dem 2. Weltkrieg 3
a) in der Zeit von 1945 - 1949 3
b) in der Zeit von 1949 - 1955 4
c) in der Zeit nach 1955 4

2. Auseinandersetzung um die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen 5
a) Mitwirkung durch Beteiligung des Außenhandelsausschusses 5
b) Mitwirkung durch Beteiligung des Plenums . 7
aa) im Wege eines Ratifizierungsgesetzes. gemäß Art 59 Abs. 2 GG 7
bb) im Wege eines Ermächtigungsgesetzes . 11

3. Einigung zwischen Bundestag und Bundesregierung 13

4. Bildung des Beirates 16

II. Die Beteiligung des Bundesrates an der Arbeit des Beirates 17

1. Interesse des Bundesrates an der Arbeit des Beirates 17

2. Verhandlungen des Bundesrates mit dem Vorsitzenden des Beirates 20

III. Die Einsetzung des Beirates in den folgenden Legislaturperioden 21

1. Bildung des Beirates in der 2. und 3. Wahlperiode 21

2. Bildung des Beirates seit der 4. Wahlperiode 24

IV. Die Benennung der Vertreter von Bundestag und Bundesrat im Beirat 26

1. Auswahl der 11 Vertreter des Bundestages . . 26
a) nach dem Verfahren d'Hondt 26
b) nach dem Verfahren Niemeyer 27

2. Auswahl der 4 Vertreter des Bundesrates . . 30

3. Veränderung der Repräsentanz des Bundesrates 32

2. Kapitel

Die Arbeit des Beirates

I. Die Aufgaben des Beirates 34

1. Grundsätzliches 34

2. Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Regierung zu Einzelfragen bei laufenden Außenhandelsvertragsverhandlungen (sog. vorgängige Kontrolle = Kontrollfunktion) 36

3. Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Regierung zur Frage der Ratifizierungsbedürftigkeit einzelner Außenhandelsverträge (Gutachterfunktion) 39

4. Keine Aufgaben gegenüber dem Plenum und seinen Ausschüssen 41

5. Zusammenfassung 41

II. Die Erweiterung des Aufgabenkreises auf die Abgabe von Stellungnahmen zu allgemeinen Problemen der Außenhandelspolitik in den Anfangsjahren . . 42

III. Die Arbeit des Beirates zum gegenwärtigen Zeitpunkt 45

1. Einfluß der Liberalisierung des Außenhandels und der Gründung der EWG auf den Arbeitsanfall 45
2. Gegenwärtig zu behandelnde Materien 46
a) Handelsabkommen der EWG mit Drittländern 46
b) Handelsabkommen mit den sog. Staatshandelsländern 49
c) Interzonenhandel und EWG 50

IV. Die Arbeitsweise des Beirates 51

1. Kontinuierliche Kommunikation mit der Regierung 51
2. Konkretes Beispiel für die Arbeitsweise des Beirates 53
3. Abgabe von Stellungnahmen in der Form von schlichten Beschlüssen 54

II. Teil

3. Kapitel

Die Rechtsnatur des Beirates unter Berücksichtigung der Beteiligung des Bundesrates

I. Die Rechtsnatur des Beirates 57

1. Rechtsnatur bei der Konstituierung am 8.9.1950 57
a) Ausschuß i.S. des § 60 GOBT 57
aa) Ausschuß als Unterorgan des Bundestages 57
bb) Abgrenzung eines Ausschusses von anderen parlamentsinternen Gremien. . 59

cc) Kriterien zur Abgrenzung, insbesondere das Merkmal der vorbereitenden Unterstützung des Plenums als Wesenselement des Ausschußbegriffs 62

b) Unterausschuß i.S. des Parlamentsrechtes 67
c) Sonderausschuß i.S. des § 61 Satz 2 GOBT 68
d) Unterorgan des Bundestages sui generis . . 69

2. Einfluß der Beteiligung des Bundesrates auf die ursprüngliche Rechtsnatur 70
a) Anhaltspunkte für eine Entwicklung zu einem gemeinsamen Gremium von Bundesrat und Bundestag 70
b) Keine Veränderung der Rechtsnatur des Beirates als Unterorgan des Bundestages durch Hinzutreten der Bundesratsvertreter . . . 72

3. Notwendigkeit der Einsetzung des Beirates durch Beschluß des Bundestagsplenums als Folge seiner Rechtsnatur 75

II. Die Mitgliedschaft im Beirat 75

1. Ordentliche Mitglieder 75
a) Ordentliche und stellvertretende Mitglieder des Wirtschafts- bzw. vorher des Außenhandelsausschusses 75
b) Beschränkung der Mitgliedschaft im Wirtschaftsausschuß 76
aa) durch Zugehörigkeit zu einer Fraktion und deren Leitsätze für die Ausschußbesetzung 77
bb) durch Wahl zum Bundestagspräsidenten oder Bundeskanzler und Ernennung zum Bundesminister 77
cc) durch Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär 78

2. Stellvertretende Mitglieder 81

III. Die Rechtsstellung der Bundesratsvertreter im Beirat 82

1. Mitglieder eines eigenständigen Gremiums des Bundesrates 82
2. Beauftragte analog Art. 43 Abs. 2 GG . . . 83
   a) Rechtliche Unterschiede zwischen den Bundesratsvertretern im Beirat und Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG 85
   b) Formelle Unterschiede zwischen den Bundesratsvertretern im Beirat und Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG . . 88
3. Sonderbeauftragte des Bundesrates. 90

IV. Ergebnis 90

4. Kapitel

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Arbeit des Beirates

I. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Arbeit des Beirates 91

1. Beratungs- und Beschlußpraxis des Beirates als Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Untersuchung 91
   a) Beratungs- und Beschlußpraxis des Beirates und einiger Fachausschüsse. . . . 91
   b) Abzustellen auf diese Praxis des Beirates, nicht auf Vereinbarung zwischen Außenhandelsausschuß und Bundesregierung 92
2. Verfassungsrechtliche Bedenken im einzelnen 94
   a) Gewaltenteilungs- und Ressortprinzip. . 94
   b) Delegationsverbot 94
3. Bedenken nicht auszuräumen durch Hinweis auf langjährige Arbeit des Beirates oder mangelnde Relevanz seiner Beschlüsse 95

a) Langjährige Tätigkeit eines parlamentsinternen Gremiums keine Gewähr für Verfassungsmäßigkeit 95
b) Relevanz von schlichten Parlamentsbeschlüssen sowie von Beschlüssen parlamentarischer Unterorgane. 96
aa) Rechtliche Relevanz. 96
bb) Politische oder faktische Relevanz 97
4. Zusammenfassung 100

II. Die Befugnis des Parlamentes zur Fassung von schlichten Beschlüssen und ihre Grenzen 100
1. Unbeschränkte Kompetenz des Parlamentes . . . 100
2. Einschränkende Auffassung im neueren Schrifttum 101
3. Eigene Stellungnahme - Materielle Verfassungsgrundsätze (hier: Gewaltenteilungs- und Ressortprinzip) als Grenzen der Befugnis 103

III. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beratungs- und Beschlußpraxis 105
1. Zulässigkeit der Gutachtertätigkeit 105
2. Zulässigkeit der Kontrolltätigkeit (vorgängige Kontrolle) 106
a) Vereinbarkeit dieser Tätigkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip 106
aa) Ansichten in Schrifttum, Rechtsprechung und Parlament. 107
bb) Gewaltenteilungsprinzip nach heutigem Verständnis. 110
cc) Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Gewaltenüberschneidungen . . . 114
aaa) nach der Kernbereichstheorie. . 114
bbb) nach der Balancetheorie 116
dd) Zulässigkeit der vorgängigen Kontrolle nach der Balancetheorie . . . 120

aaa) Mangelnde Wirksamkeit der hergebrachten Kontrollmittel 121
bbb) Notwendigkeit neuer Kontrollmechanismen 123
ccc) Vorgängige Kontrolle als zulässiger neuer Kontrollmechanismus 126
b) Vereinbarkeit dieser Tätigkeit mit dem Ressortprinzip 128
aa) Verneinende Ansicht von Giesing. . 128
bb) Parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesminister nach dem Grundgesetz 128
cc) Verwischung der Verantwortlichkeit des zuständigen Bundesministers durch Praxis des Beirates 136
dd) Rechtfertigung der Verwischung der Verantwortlichkeit 137
aaa) Drei Ziele der Kontrolle . . 137
(1) Mittel zur Klarstellung der Verantwortung . . . 137
(2) Mittel eines umfassenden Gewaltenteilungssystems 137
(3) Mittel zur Durchsetzung richtiger Staatsbetätigung 138
bbb) Rechtfertigung durch Erreichen der Ziele zu (2) und (3) 138

IV. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Delegation der vorgängigen Kontrolle im Bereich der Außenhandelsverträge vom Plenum auf den Beirat 140

1. Verfassung und Delegationsverbot 140
a) Begriff der Delegation 140
b) Zulässigkeit der Delegation 142

aa) Anhaltspunkte für und gegen die Zulässigkeit von Delegationen im Grundgesetz 142
bb) Auffassungen im Schrifttum - Verfassungstheoretische Begründungen eines generellen Delegationsverbotes . . . 143
cc) Ablehnung eines generellen Delegationsverbotes 144
c) Kriterien für die Zulässigkeit einer Delegation 146
2. Zulässigkeit der Delegation der vorgängigen Kontrolle vom Plenum auf den Beirat 147
a) Kompetenzwahrende Delegation 147
b) Sachgerechtigkeit der Delegation 148

V. Ergebnis 150

Schlußbetrachtung 151

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVerfGH(E)	(Entscheidungssammlung des) Bayerischer(n) Verfassungsgerichtshof(es)
BdL	Bank deutscher Länder
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. I bzw. II	Bundesgesetzblatt, Teil I bzw. Teil II
BGH	Bundesgerichtshof
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichtes
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss. jur.	juristische Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
evtl.	eventuell
f(ff)	folgend(e)
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GOBR	Geschäftsordnung Bundesrat
GOBT	Geschäftsordnung Bundestag
h.M.	herrschende Meinung
i.S.	im Sinne
i.Verb.m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift
JZ	Juristenzeitung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
N.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr	Nummer
N/WDR	Norddeutscher/Westdeutscher Rundfunk
Rdn.	Randnummer
RGBl. II	Reichsgesetzblatt, Teil II
RGZ	Entscheidungssammlung des Reichsgerichtes, Zivilsachen
S.	Seite
sog.	sogenannt
Steno. Bericht	stenographischer Bericht
u.a.	unter anderem(n)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
z.T.	zum Teil

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert	Grundzüge des Parlamentsrechts, München 1971 (zit.: Parlamentsrecht)
Achterberg, Norbert	Probleme der Funktionenlehre, München 1970 (zit.: Funktionenlehre)
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 19.8.1919, 14. Auflage, Berlin 1933 (zit.: Verfassung)
Apelt, Willibalt	Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Leipzig 1920, Neudruck Aalen 1964 (zit.: Vertrag)
Bachof, Otto	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, in: JZ 1962, S. 350 ff (zit.: Rechtsprechung)
Bäumlin, Richard	Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F. Band 85, 1966, 2. Halbband, S. 165 ff (zit.: Kontrolle)
Bayer, Hermann Wilfried	Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem, Köln/Berlin 1969 (zit.: Aufhebung)
Berg, Wilfried	Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, in: Der Staat, Band 9 (1970), S. 21 ff (zit.: Übertragung)
Binding, Karl	Die Gründung des Norddeutschen Bundes, in: Festgabe für Bernhard Windscheid, Leipzig 1888, S. 1 ff (zit.: Gründung)
Böckenförde, Ernst Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964 (zit.: Organisationsgewalt)

Böckstiegel, Karl-Heinz	Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, in: NJW 1970, S. 1712 ff (zit.: Aspekte)
Böhm, Franz	Der Arbeitsstil des Bundestages, in: Die Neue Gesellschaft, 1964, S. 347 ff (zit.: Arbeitsstil)
Bonner Kommentar	Hamburg, 1950 ff (zit.: BK)
Brünneck, Wiltraud v.	Können Rechtsverordnungen, zu deren Erlaß ein Bundesminister ermächtigt ist, von der Bundesregierung erlassen werden?, in: DÖV 1951, S. 257 ff (zit.: Rechtsverordnungen)
Bucher, Ewald	Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Marktes, in: NJW 1957, S. 850 ff (zit.: Probleme)
Bürgel, Heinrich	Bundestag und Exekutivgewalt, in: DVBl 1967, S. 873 ff (zit.: Bundestag)
Bullinger, Martin	Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart 1962 (zit.: Vertrag)
Carstens, Karl	Diskussionsbeitrag zu den Referaten von Friesenhahn und Partsch zum Thema 'Parlament und Regierung im modernen Staat', in: VVDStRL 16, (1958), S. 130 ff (zit.: Diskussionsbeitrag)
Criegee, Jürgen	Ersuchen des Parlamentes an die Regierung, Diss.jur., Tübingen 1965 (zit.: Ersuchen)
Czermak, Fritz	Verwaltungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung, in: DÖV 1967, S. 673 f (zit.: Verwaltungsgerichtsbarkeit)
Dechamps, Bruno	Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim 1954 (zit.: Macht)
Dehler, Thomas	Das Parlament im Wandel der Staatsidee, in: Macht und Ohnmacht der Parlamente, Stuttgart 1965, S. 9 ff (zit.: Parlament)

Domes, Jürgen	Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, Köln/Opladen 1964 (zit.: Mehrheitsfraktion)
Drath, Martin	Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht (1952), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 21 ff (zit.: Gewaltenteilung)
Duppré, Fritz	Politische Kontrolle, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 388 ff (zit.: Kontrolle)
Eichenberger, Kurt	Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 108 ff (zit.: Festschrift Huber)
Eichenberger, Kurt	Die Problematik der politischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 1965, S. 269 ff und 285 ff (zit.: Problematik)
Ellwein, Thomas	Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Köln 1965 (zit.: Regierungssystem)
Enneccerus-Nipperdey	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches, 15. Auflage, Band I, Tübingen 1959 (zit.: BGBI)
Eschenburg, Theodor	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DÖV 1954, S. 193 ff (zit.: Richtlinien)
Eschenburg, Theodor	Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963 (zit.: Staat)
Freytagh-Loringhoven, Axel Frhr. v.	Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924 (zit.: Weimarer Verfassung)

Friauf, Karl-Heinrich	Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag, in: Anlageband zum 1. Bericht des Bundesministers des Innern zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969, S. 607 ff (zit.: Ziel- und Mittelplanung)
Friauf, Karl-Heinrich	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL 27, (1969), S. 1 ff (zit.: Haushalt)
Friauf, Karl-Heinrich	Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in: AÖR 88, (1963), S. 257 ff (zit.: Problematik)
Friesenhahn, Ernst	Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVStRL 16, (1958), S. 9 ff (zit.: Parlament)
Frost, Herbert	Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen,dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in: AÖR 95, (1970), S. 38 ff (zit.: Parlamentsausschüsse)
Gehrig, Norbert	Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, in: DVBl 1971, S. 633 ff (zit.: Gewaltenteilung)
Gehrig, Norbert	Parlament - Regierung - Opposition, München 1969 (zit.: Parlament)
Geiger, Willi	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951, Kommentar, Berlin/Frankfurt 1952 (zit.: Kommentar)
Gerber, Helmut	Koalitionsabkommen im Bund, Diss.jur., Tübingen 1964 (zit.: Koalitionsabkommen)

Gewandt, Heinrich	Mittelstandspolitik, Anspruch und Realität, Bonn 1971 (zit.: Mittelstandspolitik)
Giese, Friedrich	Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Auflage, Berlin 1931 (zit.: Verfassung)
Giese, Friedrich	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 1953 (zit.: Grundgesetz)
Giesing, Hans-Horst	Bundestag und Exekutivgewalt, in: DVBl 1968, S. 170 ff (zit.: Bundestag)
Goltz, Horst	Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, in: DÖV 1965, S. 605 ff (zit.: Mitwirkung)
Grewe, Wilhelm	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12, (1954), S. 129 ff, 259 ff (zit.: Auswärtige Gewalt)
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, 3. Auflage, Neuwied/Berlin 1970 (zit.: Grundgesetz)
Hatschek, Julius	Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, I. Teil, Berlin/Leipzig 1915 (zit.: Parlamentsrecht)
Hennis, Wilhelm	Der Deutsche Bundestag 1949 - 1965, in: Der Monat, Jahrgang 18, (1966), Heft 215, S. 26 ff (zit.: Bundestag)
Hennis, Wilhelm	Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: Recht und Staat, Heft 373/374, (1968), S. 5 ff (zit.: Verfassung)
Hereth, Michael	Die Reform des Deutschen Bundestages, Opladen 1971 (zit.: Reform)
Herzog, Roman	Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24, (1966), S. 183 ff (zit.: Gesetzgeber)

Hesse, Konrad	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Karlsruhe 1970 (zit.: Grundzüge)
Heuss, Theodor	Der Parlaments-Ausschuß, in: Jahrbuch für politische Forschung, herausgegeben von Fritz Berber, Berlin 1933, S. 129 ff (zit.: Parlamentsausschuß)
Heydte, Friedrich-August v.d.	Stiller Verfassungswandel und Verfassungsinterpretation, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Band 39, (1950/51), S. 461 ff (zit.: Verfassungswandel)
Heydte, Friedrich August v.d.	Parlamentarismus in Deutschland und in Frankreich, in: Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, S. 323 ff (Festschrift Nawiasky)
Hinkamp, Klaus	Analyse und Strukturwandel von Bundeslegislative und Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung, Diss.jur., Köln 1966 (zit.: Analyse)
Junker, Ernst-Ulrich	Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965 (zit.: Richtlinienkompetenz)
Kägi, Oskar Werner	Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945 (zit.: Verfassung)
Kägi, Oskar Werner	Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, Diss.jur., Zürich 1937 (zit.: Gewaltenteilungsprinzip)
Kaufmann, Erich	Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus, Tübingen 1911 (zit.: Wesen)

Kelsen, Hans	Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911 (zit.: Hauptprobleme)
Kern, Ernst	Bundestag und Bundesregierung, in: MDR 1950, S. 655 ff (zit.: Bundestag)
Kewenig, Wilhelm	Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970 (zit.: Mitregierung)
Kewenig, Wilhelm	Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in: AÖR 90, (1965), S. 182 ff (zit.: Koalitionsvereinbarungen)
Klein, Friedrich	Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, in: JuS 1964, S. 181 ff (zit.: Verbindlichkeit)
Kluxen, Kurt	Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung (1957), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 131 ff (zit.: Gewaltentrennung)
Kipp, Heinrich	Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, in: DÖV 1957, S. 513 ff (zit.: Hilfseinrichtungen)
Kreuzer, Arthur	Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages, in: Der Staat, Band 7, (1968), S. 183 ff, (zit.: Zuständigkeitsübertragungen)
Küster, Otto	Das Gewaltenproblem im modernen Staat (1949), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 1 ff (zit.: Gewaltenproblem)

Laforet, Wilhelm	Scheidung der Gewalten nach dem Bonner Grundgesetz, in: Gegenwartsprobleme des Rechts, Band 1, Paderborn 1950, S. 53 ff (zit.: Scheidung der Gewalten)
Lammers, Hans-Heinrich	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, Tübingen 1932, S. 454 ff (zit.: Untersuchungsausschüsse)
Lechner-Hülshoff	Parlament und Regierung, 3. Auflage, München 1971 (zit.: Parlament)
Leibholz, Gerhard	Die Kontrollfunktion des Parlamentes, in: Macht und Ohnmacht der Parlamente, Stuttgart 1965, S. 57 ff (zit.: Kontrollfunktion)
Leisner, Walter	Die quantitative Gewaltenteilung, in: DÖV 1969, S. 405 ff (zit.: Gewaltenteilung)
Liebich, Ferdinand	Grundriß des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Gatt), 2. Auflage, Baden-Baden 1967 (zit.: Grundriß)
Link, Joachim	Zulässigkeit und Grenzen der Einflußnahme des Bundestages auf die Regierungsentscheidungen, Diss.jur., Köln 1971 (zit.: Einflußnahme)
Link, Werner	Die außenpolitische Rolle des Parlamentes und das Konzept der kombinierten auswärtigen Gewalt, in: Probleme der Demokratie heute, Opladen 1971, S. 359 ff (zit.: Außenpolitische Rolle)
Loewenberg, Gerhard	Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Fassung Tübingen 1969 (zit.: Parlamentarismus)

Kelsen, Hans — Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911 (zit.: Hauptprobleme)

Kern, Ernst — Bundestag und Bundesregierung, in: MDR 1950, S. 655 ff (zit.: Bundestag)

Kewenig, Wilhelm — Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970 (zit.: Mitregierung)

Kewenig, Wilhelm — Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in: AÖR 90, (1965), S. 182 ff (zit.: Koalitionsvereinbarungen)

Klein, Friedrich — Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, in: JuS 1964, S. 181 ff (zit.: Verbindlichkeit)

Kluxen, Kurt — Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung (1957), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 131 ff (zit.: Gewaltentrennung)

Kipp, Heinrich — Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, in: DÖV 1957, S. 513 ff (zit.: Hilfseinrichtungen)

Kreuzer, Arthur — Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages, in: Der Staat, Band 7, (1968), S. 183 ff, (zit.: Zuständigkeitsübertragungen)

Küster, Otto — Das Gewaltenproblem im modernen Staat (1949), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 1 ff (zit.: Gewaltenproblem)

Laforet, Wilhelm	Scheidung der Gewalten nach dem Bonner Grundgesetz, in: Gegenwartsprobleme des Rechts, Band 1, Paderborn 1950, S. 53 ff (zit.: Scheidung der Gewalten)
Lammers, Hans-Heinrich	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, Tübingen 1932, S. 454 ff (zit.: Untersuchungsausschüsse)
Lechner-Hülshoff	Parlament und Regierung, 3. Auflage, München 1971 (zit.: Parlament)
Leibholz, Gerhard	Die Kontrollfunktion des Parlamentes, in: Macht und Ohnmacht der Parlamente, Stuttgart 1965, S. 57 ff (zit.: Kontrollfunktion)
Leisner, Walter	Die quantitative Gewaltenteilung, in: DÖV 1969, S. 405 ff (zit.: Gewaltenteilung)
Liebich, Ferdinand	Grundriß des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Gatt), 2. Auflage, Baden-Baden 1967 (zit.: Grundriß)
Link, Joachim	Zulässigkeit und Grenzen der Einflußnahme des Bundestages auf die Regierungsentscheidungen, Diss.jur., Köln 1971 (zit.: Einflußnahme)
Link, Werner	Die außenpolitische Rolle des Parlamentes und das Konzept der kombinierten auswärtigen Gewalt, in: Probleme der Demokratie heute, Opladen 1971, S. 359 ff (zit.: Außenpolitische Rolle)
Loewenberg, Gerhard	Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Fassung Tübingen 1969 (zit.: Parlamentarismus)

Loewenstein, Karl	Verfassungslehre, 2. Auflage, Tübingen 1969
Lohmann, Karl	Der Deutsche Bundestag, Bonn 1971 (zit.: Bundestag)
Maier, Hans	Funktionsprobleme des Deutschen Bundestages und Möglichkeiten der Reform, in: Politische Bildung, Jahrgang 4, (1971), Heft 4, S. 3 ff (zit.: Funktionsprobleme)
Maier, Rausch, Hübner, Oberreuter	Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages, Bonn 1969 (zit.: Maier usw., Parlamentsverständnis)
Maiwald, Joachim	Zum Wesen des "Verfassungsrechtlichen Vertrages", dargestellt am Beispiel der zwischenparteilichen Koalitionsvereinbarung, Diss.jur., München 1963 (zit.: Wesen)
Mangoldt, Hermann von	Das Bonner Grundgesetz, Berlin/Frankfurt 1955 (zit.: Grundgesetz)
von Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Auflage, Berlin/Frankfurt a.M. 1957 und Band II, 2. Auflage, Berlin/Frankfurt a.M. 1964 (zit.: Grundgesetz I bzw. II)
Marschall von Bieberstein, Fritz Frhr.	Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930, S. 520 ff (zit.: Verantwortlichkeit)
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 17. Auflage, München 1969 (zit.: Staatsrecht)
Maunz, Theodor	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Jahrgang 2, (1956), S. 260 ff (zit.: Richtlinien)

Maunz-Dürig-Herzog	Grundgesetz Kommentar, Band I, 2. Auflage, München 1970 (zit.: Grundgesetz I)
Menger, Christian-Friedrich	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL 15, (1957), S. 3 ff (zit.: Gesetz)
Menger, Christian-Friedrich	Moderner Staat und Rechtsprechung, in: Recht und Staat, Heft 361, 1968, S. 3 ff (zit.: Moderner Staat)
Menzel, Eberhard	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12, (1954), S. 179 ff (zit.: Auswärtige Gewalt)
Merk, Wilhelm	Kann der Bundestag der Bundesregierung Weisungen erteilen? in: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Band 114, (1958), S. 705 ff (zit.: Weisungen)
Mosler, Hermann	Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festgabe für Carl Bilfinger, Köln/Berlin 1954, S. 243 ff (zit.: Festgabe Bilfinger)
Münch, Fritz	Die Bundesregierung, Frankfurt 1954 (zit.: Bundesregierung)
Nawiasky, Hans	Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, 2. Auflage, Einsiedeln/Zürich/Köln 1948 (zit.: Rechtslehre)
Obermeier, Max	Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz, insbesondere ihre Zulässigkeit und Rechtsnatur, Diss.jur., München 1965 (zit.: Parlamentsbeschlüsse)
Partsch, Karl Josef	Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16, (1958), S. 74 ff (zit.: Parlament)

Peters, Hans	Die Gewaltentrennung in moderner Sicht (1954), in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt 1969, S. 78 ff (zit.: Gewaltentrennung)
Peters, Hans	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin/ Göttingen/Heidelberg 1949 (zit.: Lehrbuch)
Pieper, Paul	Die staatsrechtliche Bedeutung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 des Grundgesetzes, Diss.jur., Mainz 1954 (zit.: Vermittlungsausschuß)
Pfeifer, Helfried	Über die Beschlußfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder, in: Juristische Blätter, Jahrgang 86, (1964), S. 485 ff, 541 ff (zit. Beschlußfassung)
Pohle, Rudolf	Anmerkung zu BGH MDR 1949, S. 459 f, in: MDR 1959, S. 824 ff (zit.: Anmerkung)
Rausch, Heinz	Das parlamentarische Regierungssystem - eine begriffliche Klärung, in: Politische Bildung, Jahrgang 4, (1971), Heft 4, S. 11 ff (zit.: Regierungssystem)
Rausch, Heinz	Parlament in der Krise? in: Neue Politische Literatur, Jahrgang 15, (1970), S. 471 ff (zit.: Parlament)
Ritzel/Bücker	Handbuch für die Parlamentarische Praxis Frankfurt 1970 (zit.: Handbuch)
Ritzel-Koch	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, Frankfurt a.M. 1952 (zit.: GOBT)
Roller, Machtolf	Weisungsfreie Ausschüsse in der Verwaltung und Ministerverantwortlichkeit, Diss.jur., Tübingen 1966 (zit.: Ausschüsse)

Sasse, Christoph	Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, in: JZ 1961, S. 719 ff (zit.: Koalitionsvereinbarung)
Schäfer, Friedrich	Der Bundestag, Köln/Opladen 1967 (zit.: Bundestag)
Schäfer, Friedrich	Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, herausgegeben von Friedrich Schäfer, Tübingen 1964, S. 251 ff (zit.: Haushaltsausschuß)
Schäfer, Hans	Der Bundesrat, Köln/Berlin 1955 (zit.: Bundesrat)
Schatz, Heribert	Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß, Meisenheim 1970 (zit.: Entscheidungsprozeß)
Scheidle, Helmut	Die staatsrechtlichen Wirkungen einer Koalitionsvereinbarung bei der Bildung der Bundesregierung, Diss.jur., Erlangen-Nürnberg 1965 (zit.: Wirkungen)
Scheuner, Ulrich	Art. 146 GG und das Problem der verfassungsgebenden Gewalt, in: DÖV 1953, S. 581 ff (zit.: Art. 146 GG)
Scheuner, Ulrich	Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, in: DÖV 1957, S 633 ff (zit.: Regierungssystem)
Scheuner, Ulrich	Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222 ff (zit.: Festschrift Huber)
Scheuner, Ulrich	Der Bereich der Regierung, in: Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff (zit.: Festschrift Smend 1952)
Scheuner, Ulrich	Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt a.M. 1969, S. 385 ff (zit.: Festschrift Arndt)

Scheuner, Ulrich	Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 379 ff (zit.: Festschrift Müller)
Scheuner, Ulrich	Zur Entwicklung des parlamentarischen Verfahrens im Deutschen Bundestag, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S. 143 ff (zit.: Entwicklung)
Schick, Rupert	Zur Stellung des Verteidigungsausschusses, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 18, (1968), S. 1 ff (zit.: Verteidigungsausschuß)
Schmitt, Carl	Verfassungslehre, München/Leipzig 1928, Neudruck Berlin 1954
Schneider, Hans-Peter	Hare contra d'Hondt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 1, (1970), Heft 4, S. 442 ff
Schüle, Adolf	Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964 (zit.: Koalitionsvereinbarungen)
Schweiger, Karl	Die Diskontinuität der Legislaturperioden, in: DÖV 1954, S. 161 ff (zit.: Diskontinuität)
Seifert, Jürgen	Der Notstandsausschuß, Frankfurt a.M. 1968 (zit.: Notstandsausschuß)
Sellmann, Klaus Albrecht	Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin 1966 (zit.: Parlamentsbeschluß)
v. Staudinger-Coing	Kommentar zum BGB, I. Band, Allg. Teil, 11. Auflage, Berlin 1957 (zit.: BGBI)
Stern, Klaus	Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: Verwaltungsarchiv, Band 49, (1958), S. 106 ff (zit.: Grundlegung)

Sternberger, Dolf	Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, Band 1, (1960), S. 22 ff (zit.: Gewaltenteilung)
Sternberger, Dolf	Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, in: Politische Vierteljahresschrift, Band 5, (1964), S. 6 ff (zit.: Parlamentarische Regierung)
Stüben, Wulf-Dietrich	Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland, Diss.jur., Göttingen 1957 (zit.: Grenze)
Triepel, Heinrich	Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart/Berlin 1942 (zit.: Delegation)
Troßmann, Hans	Der Deutsche Bundestag, 5. Auflage, Darmstadt/Bad Homburg 1971 (zit.: Bundestag)
Troßmann, Hans	Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Bonn 1967 (zit.: Parlamentsrecht)
Tudyka, Kurt	Parlament und Handelspolitik. Der Bundestag als Vermittler außenwirtschaftlicher Interessen, in: Politische Vierteljahresschrift, Band 12, (1971), S. 283 ff (zit.: Parlament)
Ule, Carl-Hermann	Der Wehrbeauftragte des Bundestages, in: JZ 1957, S. 422 ff (zit.: Wehrbeauftragte)
U.W.	Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister,in: AÖR, Band 76, (1950/51), S. 338 ff (zit.: Mißbilligungsvoten)

Wahl, Rainer	Die Weiterentwicklung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs, in: Der Staat, Band 8, (1969), S. 327 ff (zit.: Weiterentwicklung)
Weber, Max	Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte politische Schriften, herausgegeben von Max Weber, München 1921, S. 126 ff (zit.: Parlament)
Weber, Werner	Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 253 ff (zit.: Festschrift Schmitt)
Weber, Werner	Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem, 2. Auflage, Stuttgart 1958 (zit.: Spannungen)
Wex, Günther	Der Ausschuß nach Art. 77 Abs. 2 des Grundgesetzes, Diss.jur., Marburg 1956 (zit.: Ausschuß)
Wick, Georg v.	Die Verantwortung der Bundesminister, in: DÖV 1956, S 113 ff (zit.: Verantwortung)
Wick, Georg v.	Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Bundesregierung, Düsseldorf 1957 (zit.: Kompetenzwahrnehmung)
Willms, Gerd	Parlamentarische Kontrolle und Wehrverfassung, Diss.jur., Göttingen 1959 (zit.: Kontrolle)
Wöckel, Heribert	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Jahrgang 2, (1956), S. 257 ff (zit.: Richtlinien)

Wohlfarth, Everling, Glaesner, Sprung	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin/ Frankfurt a.M. 1960 (zit.: Wohlfarth, EWG-Vertrag)
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht, Teil II, 3. Auflage, München/Berlin 1970 (zit.: Verwaltungsrecht II)
Ziller, Gebhard	Der Bundesrat, 3. Auflage, Bonn 1970 (zit.: Bundesrat)

Einleitung

Die nachfolgende Untersuchung behandelt den "Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen"[1], der ein weithin unbekanntes parlamentarisches Gremium ist.
Einführend sei auf folgendes hingewiesen:
Der Beirat wird tätig an einer Nahtstelle zwischen Parlament und Regierung. Die Bundesregierung ist verpflichtet, dieses Gremium über bevorstehende handelspolitische Verhandlungen mit dem Ausland zu unterrichten und über die Grundzüge der erstrebten Vereinbarungen so rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, daß ihm Gelegenheit zu grundsätzlichen Stellungnahmen bleibt. An den Sitzungen des Beirates nehmen zur Zeit 11 vom Bundestag und 4 vom Bundesrat bestellte ständige Vertreter teil. In allen bisherigen 6 Legislaturperioden des Bundestages ist der Beirat gebildet worden, in der laufenden Legislaturperiode allerdings erst am 4.3.1971.

Mit den Umständen der letzten Konstituierung des Beirates beschäftigte sich die 'Frankfurter Allgemeine Zeitung' in einem Beitrag am 3.3.1971 unter der Überschrift "Wieder Handelsbeirat des Parlaments". Sie führte unter anderem aus: "Während der Beirat früher gleich zu Beginn der Legislaturperiode gebildet wurde, hat man dieses Mal rund eineinhalb Jahre bis zur Konstituierung verstreichen lassen. Es soll dem Vernehmen nach erheblicher Bemühungen der CDU/CSU-Opposition bedurft haben, damit der Beirat überhaupt wieder eingesetzt wurde."

---

1) So der offizielle Name dieses parlamentarischen Gremiums (vgl. z.B. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stand 1971, Teil III, S. 25). Abgekürzt wird es auch "Handelspolitischer Beirat" (so BT-Drucksache IV/249 (neu)) oder "Beirat für handelspolitische Vereinbarungen" (so BT-Drucksache VI/1634) genannt. Das Bundeswirtschaftsministerium wählte im Bundesanzeiger Nr. 205 vom 24.10.1950 die Bezeichnung "Parlamentarischer Beirat für handelspolitische Vereinbarungen". Im folgenden soll dieses parlamentarische Gremium einfach als Beirat bezeichnet werden.

Im folgenden soll zunächst versucht werden, die Gründe für die Bildung des Beirates (1. Kapitel) sowie seine Aufgaben und Arbeitsweise (2. Kapitel) darzulegen.

Alsdann wird die Rechtsnatur des Beirates untersucht und insbesondere die Rechtsstellung der Vertreter des Bundesrates behandelt (3. Kapitel), bevor die verfassungsrechtlichen Probleme der Tätigkeit des Beirates herausgearbeitet und beurteilt werden (4. Kapitel).

Abschließend ist kurz auf die Bedeutung des Beirates insbesondere für die Opposition einzugehen.

I. Teil

1. Kapitel: Die Entstehung und Entwicklung des Beirates

I. Die Entwicklung bis zur konstituierenden Sitzung des Beirates am 8.9.1950

1. Zuständigkeit für den Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen nach dem 2. Weltkrieg

a) Nach der Kapitulation der Deutschen Wehrmacht am 8.5.1945 und der Übernahme der deutschen Staatsgewalt durch die Alliierten am 5.6.1945 oblag es zunächst ausschließlich alliierten Dienststellen, alle Fragen zu regeln, die Deutschlands Beziehungen mit anderen Ländern - und damit auch den Außenhandel - betrafen[1]. Nachdem sich schnell herausgestellt hatte, daß die im Potsdamer Abkommen[2] vereinbarte Behandlung Deutschlands als eine "wirtschaftliche Einheit" unrealistisch war, entschlossen sich die amerikanische und die britische Militärregierung 1946, ihre Besatzungszonen zu einer gemeinsam zu verwaltenden Wirtschaftseinheit zu verbinden. Bereits Anfang 1947 schufen diese beiden Militärregierungen mit der Joint Export-Import Agency[3] eine besondere Dienststelle, die den sich langsam entwickelnden Außenhandel der sog. Bizone durchführte. Unterstützt und beraten wurde die JEIA beim Abschluß von Waren- und Zahlungsabkommen ab 1948 durch die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Zur Vorbereitung dieser Beratungs-

---

1) Vgl. Proklamation Nr. 2 des Kontrollrates vom 20.9.1945, abgedruckt im Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Nr. 1, S. 8 ff, insbesondere Ziffer 5 ff

2) Abgedruckt im Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Erg. Heft 1, S. 13 ff

3) Abgekürzt JEIA. Die Zuständigkeit der JEIA wurde am 30.10.1948 auf die französische Besatzungszone ausgedehnt.

tätigkeit setzte der Vorsitzende des Verwaltungsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Dr. Hermann Pünder, im Februar 1949 einen speziellen handelspolitischen Ausschuß ein, dem Vertreter der inzwischen errichteten deutschen Dienststellen angehörten.

b) Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland verblieb die Abwicklung des gesamten Außenhandels zunächst in den Händen der JEIA, denn die Alliierten hatten sich im sog. Besatzungsstatut vom 12.5.1949 die Zuständigkeit auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Überwachung des Außenhandels und der Devisenwirtschaft ausdrücklich vorbehalten[1]. Erst im November 1949 gestattete die Alliierte Hohe Kommission, daß die Waren- und Zahlungsabkommen, die bis dahin von der JEIA abgeschlossen wurden, ab sofort - wenn auch unter ständiger Beteiligung, Aufsicht und Genehmigung durch die Alliierten - von der Bundesregierung verhandelt und unterzeichnet werden durften[2]. Das Recht der Bundesregierung, Außenhandelsverträge abzuschließen, beruhte somit anfangs auf Besatzungsrecht.

c) Diese Rechtslage änderte sich durch das Inkrafttreten der Pariser Verträge[3], auf Grund derer die Bundesrepublik Deutschland am 5.5.1955 die volle Souveränität

---

1) Vgl. Ziffer 2 c und g des Besatzungsstatuts, abgedruckt im Amtsblatt der Alliierten Kommission 1949, S. 13 ff

2) Vgl. Direktive über den Außenhandel und die Verhandlung von Handels- und Zahlungsabkommen, abgedruckt im Bundesanzeiger, 2. Jahrgang, Nr. 30/1949, S. 1

3) Über die Ablösung des Besatzungsstatuts durch ein System von Verträgen wurde auf Grund der Beschlüsse der Außenminister-Konferenz in Washington vom 14.9.1951 zwischen der Bundesregierung und der Alliierten Hohen Kommission verhandelt. Das Ergebnis war der in Bonn am 26.5.1952 unterzeichnete sog. Deutschlandvertrag. Aufgehoben wurde das Besatzungsstatut durch die Pariser Verträge und zwar mit Wirkung vom 5.5.1955.

erlangte. Seitdem ist die Frage nach der Zuständigkeit für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge allein nach dem Grundgesetz zu beurteilen. Danach steht außer Zweifel, daß die Bundesregierung bzw. ihr zuständiger Bundesminister die völkerrechtlichen Vertragsverhandlungen für die Bundesrepublik zu führen und abzuschließen hat.

2. Auseinandersetzung um die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen

a) In Ausübung der ihr von den Besatzungsmächten eingeräumten Kompetenz handelte die Bundesregierung im Jahre 1949 zunächst ein Abkommen mit Jugoslawien aus[1]. Wenig später begannen Verhandlungen mit Frankreich über den Abschluß eines Waren- und Zahlungsabkommens. Noch während die Bundesregierung diese Verhandlungen mit Frankreich führte, rügte der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Außenhandelsfragen, der Abgeordnete Freudenberg, in der Ausschußsitzung am 11.1.1950 die mangelnde Unterrichtung des Ausschusses über den Stand der Verhandlungen vor deren Abschluß[2]. Er schlug vor, mit den Ministern für Wirtschaft und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten darüber zu sprechen, wie eine Mitarbeit des Ausschusses gewährleistet werden könne. Er plädierte für eine bessere Unterrichtung vor dem Abschluß der Verträge, damit der Ausschuß "seine Gedanken und Absichten den verhandlungsführenden Herren der Ministerien mit auf den Weg geben könne". Dabei dürfe sich die Unterrichtung nicht auf eine reine Formsache beschränken, vielmehr müsse der Ausschuß über die Handelsvertragsverhandlungen laufend Berichte erhalten. Er müsse verlangen, daß keine Entscheidung ergehe, bevor er nicht gehört worden sei.

---

1) Vgl. dazu Bundesminister Dr. Niklas, Steno. Bericht der 34. Sitzung des BT vom 2.2.1950, S. 1089

2) Vgl. Protokoll der 5. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 11.1.1950, S. 3

Auch der Abgeordnete Faßbender forderte, der Ausschuß möge "stärker in die Arbeit eingeschaltet"[1] werden.

Der Ausschuß akzeptierte den Vorschlag seines stellvertretenden Vorsitzenden und beauftragte eine aus sechs seiner Mitglieder bestehende Delegation mit der Durchführung der Gespräche. Er beschloß zu diesem Zweck eine neun Punkte umfassende Verhandlungsdirektive, in der es u.a. heißt:[2]

"1. Es wird Wert darauf gelegt, daß bei bevorstehenden Verhandlungen dem Ausschuß im großen das zu erwartende Verhandlungsziel der Regierung vor Eintritt in die Verhandlung mitgeteilt wird und dem Ausschuß die Möglichkeit offensteht, eine gemeinsame Stellungnahme zu den Problemen der Regierung mit auf den Weg zu geben. ...

2. Es wird um einen klaren monatlichen Bericht über den Stand der Ein- und Ausfuhr gebeten. ...

6. Sofort nach Paraphierung der Verträge Vorlage im Ausschuß. ..."

In der Sitzung des Ausschusses für Außenhandelsfragen am 26.1.1950 vertrat Bundeswirtschaftsminister Prof. Erhard zur Frage der Mitwirkung des Ausschusses bei Handelsvertragsverhandlungen den Standpunkt, daß es nicht den Gepflogenheiten entspreche, etwas über den Stand von Vertragsverhandlungen an die Öffentlichkeit gelangen zu lassen. Eine Unterrichtung des Ausschusses über schwebende Vertragsverhandlungen sei daher nicht möglich[3].

---

1) Vgl. Protokoll der 5. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 11.1.1950, S. 3

2) Vgl. Anhang zum Protokoll der 5. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 11.1.1950

3) Vgl. Protokoll der 6. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 26.1.1950, S. 2

Dennoch verlangten insbesondere die Sprecher landwirtschaftlicher Interessen wenig später in der Bundestagsdebatte über den CSU-Antrag zum "Wiederaufbau der deutschen Landwirtschaft"[1] eine ausführliche und intensive Information über den Stand der laufenden Außenhandelsvertragsverhandlungen[2]. Sie erhofften sich davon maßgeblichen Einfluß auf die vertragliche Ausgestaltung von Handelsabkommen, um den agrarwirtschaftlichen Gesichtspunkten eine angemessene Berücksichtigung verschaffen zu können. Es sollte kein Vertrag abgeschlossen werden, bevor nicht die zuständigen Ausschüsse zu dem letzten Stand der Verhandlungen gehört worden seien.

b) Bei der Auseinandersetzung um die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen wurde neben der Forderung nach der Einschaltung des Außenhandelsausschusses auch eine Mitwirkung des Plenums diskutiert.

aa) Dabei spielte die Frage eine besondere Rolle, ob Handelsverträge[3] vom Parlament gemäß Art. 59 Abs. 2

---

1) Vgl. BT-Drucksache I/428

2) Vgl. Steno. Bericht der 34. Sitzung des BT vom 2.2. 1950, S. 1082 ff

3) Der Begriff "Handelsvertrag" ist nur eine der mannigfaltigen Bezeichnungen von Abmachungen auf dem Gebiet des Außenhandels. Gebräuchlich sind u.a. Protokoll, Briefwechsel, Notenwechsel, Vereinbarung über den Warenverkehr, Abkommen über Meistbegünstigung, Zusatzabkommen, Zusatzprotokoll, Handelsabkommen, Abkommen über allgemeine Fragen des Handels und der Seeschiffahrt, Abkommen über die Umstellung der Vertragszollsätze, Schiffahrtsvertrag, Zollvertrag, Freundschafts- und Handelsvertrag. Keine dieser Bezeichnungen kann bei seiner Anwendung als ein Hinweis auf ein als wünschenswert oder notwendig erachtetes Zustimmungserfordernis des Parlamentes angesehen werden. Dies entspricht dem völkerrechtlichen Grundsatz, daß Bezeichnungen, die Vertragspartner einer Abmachung geben, grundsätzlich keine entscheidende Aussage über ihren Rechtscharakter beinhalten. Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 59 Rdn. 37; von Mangoldt-Klein, Grundgesetz II, Art. 59, Anm. V3b, S. 1152

Satz 1 GG zu ratifizieren seien. Der Streit um die Interpretation dieser Verfassungsvorschrift hatte sich bereits anläßlich des von der Bundesregierung erklärten Beitritts zum Ruhr-Statut, also über das sog. Petersberger Abkommen[1], entzündet.

Bei der Vorlage des Handelsabkommens mit Pakistan vom 4.3.1950[2] durch die Bundesregierung wandte sich der Sprecher der SPD-Fraktion, der Abgeordnete Bromme, eindringlich dagegen, daß "Verwaltung und Regierung allein die deutsche Außenhandelspolitik bestimmen", weil diese Fragen "für die Wirtschaft und für die allgemeine Politik von allergrößter Bedeutung"[3] seien. Ähnlich hatte bereits früher der CSU-Abg. Horlacher[4] bei der Begründung des Antrages zum "Wiederaufbau der deutschen Landwirtschaft" argumentiert und unter Hinweis auf Art. 73 GG und Art. 59 GG gefordert, daß "der Bundestag das Recht der Ratifizierung solcher Handelsverträge im Interesse aller Beteiligten für sich in Anspruch nehmen" müsse.

Auch im Zusammenhang mit dem deutsch-französischen Handelsabkommen gingen die Meinungen im Außenhandelsausschuß bei der Frage der Ratifizierungsbedürftigkeit weit auseinander. Der Ausschuß faßte daher den Beschluß, dieses Problem dem Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsschutz[5] vorzulegen[6].

---

1) Vgl. dazu Tudyka, Parlament, S. 285 und Steno. Bericht der 18. Sitzung des BT vom 24./25.11.1949, S. 477 ff

2) Vgl. BT-Drucksache I/1086

3) Vgl. Steno. Bericht der 73. Sitzung des BT vom 12.7. 1950, S. 2655

4) Vgl. Steno. Bericht der 34. Sitzung des BT vom 2.2.1950, S. 1082 ff

5) Abgekürzt: Rechtsausschuß

6) Vgl. Protokoll der 6. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 26.1.1950, S. 2

Der Rechtsausschuß behandelte die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit von Handelsverträgen in mehreren Sitzungen[1]. Trotz eingehenden Debatten gelang es dem Ausschuß nicht, eine einstimmige Stellungnahme abzugeben. Vielmehr wurde am 15.3.1950 ein Mehrheits- (Abgeordnete Dr. Wahl und Dr. Arndt) und ein Minderheitsgutachten (Abgeordnete Dr. Kopf und Dr. von Merkatz) erstattet.

Das Mehrheitsgutachten kam im wesentlichen zu folgendem Ergebnis:[2]

"Nach Art. 59 Abs. 2 GG bedürfen Handelsverträge entsprechend der deutschen Überlieferung der Ratifikation durch das Parlament. Das gilt auch dann, wenn sie ihrem Inhalt nach nicht von allgemeiner politischer Bedeutung sind oder keine Zollgesetze abändern, also insbesondere auch für Zahlungs- und Warenabkommen, die seit Einführung der Devisenbewirtschaftung die alten Handelsabkommen über Zolltarife völlig verdrängt haben.

.....

Andererseits ist angesichts der Kurzfristigkeit und der großen Zahl der modernen Handelsabkommen ein Ermächtigungsgesetz, etwa im Sinne des Reichsgesetzes von 1926 (vgl. Gesetz über die vorläufige Anwendung von Wirtschaftsabkommen vom 10. Juli 1926 RGBl. II, 1926, Seite 521), eine praktische Notwendigkeit."

Das Minderheitsgutachten beantwortete die Frage wie folgt:[3]

"Handelsverträge dieser Art (d.h. insoweit sie nicht bestehende Gesetze, insbesondere zollpolitischer Art, berühren) bedürfen nur dann der Zustimmung des Bundestages, wenn sie nach ihrem Inhalt die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik derart ändern, daß durch sie nicht nur die wirtschaftlichen, sondern die politischen Beziehungen der Bundesrepublik einer Regelung unterworfen werden."

Noch bevor die Diskussionen im Rechtsausschuß zu Ende gegangen waren, hatte die SPD-Fraktion am 17.2.1950

---

1) Vgl. Protokolle der 15. Sitzung, S. 3 bis 16, der 18. Sitzung, S. 2 bis 12, und der 20. Sitzung, S. 1 bis 13

2) Vgl. Steno. Bericht der 81. Sitzung des BT vom 28.7.1950, S. 3045

3) Vgl. Steno. Bericht der 81. Sitzung des BT vom 28.7.1950, S. 3045

folgenden Antrag eingebracht:[1]

"Der Bundestag wolle beschließen:
Die Bundesregierung wird ersucht, das deutsch-französische Wirtschaftsabkommen vom 10. Februar 1950 gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des GG als Gesetzentwurf einzubringen."

Am 24.3.1950 referierte der Abgeordnete Prof. Wahl vor dem Außenhandelsausschuß über die Beratungen des Rechtsausschusses[2]. Im Anschluß daran drückte der Ausschuß - ebenso wie zuvor der Rechtsausschuß - seinen Wunsch aus, das Plenum möge sobald wie möglich eine Regelung für die künftige Praxis beschließen. Dieses Verlangen war besonders aktuell, weil die Bundesregierung während der gesamten Zeit der teils sehr theoretisch geführten Diskussionen mit einer Reihe auswärtiger Staaten über Waren- und Zahlungsabkommen verhandelte. Die Parlamentarier aber hatten keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten beim Zustandekommen dieser Verträge. Erst nach deren Paraphierung leitete die Bundesregierung die Abkommen und Warenlisten dem Ausschuß für Außenhandelsfragen zur Information zu[3]. Im Außenhandelsausschuß wurde Einigkeit darüber erzielt, dem Plenum anläßlich der Behandlung des Antrages der SPD-Fraktion über die Vorlage eines Gesetzentwurfes zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen[4] vorzuschlagen, den Antrag an den Rechts- und den Außenhandelsausschuß zu überweisen, um beiden Ausschüssen Gelegenheit zu geben, dem Plenum ihre Auffassungen zur Frage der Ratifizierung von Außenhandelsverträgen zur Entscheidung vorzulegen.

In der Sitzung des Bundestages am 31.3.1950 beantragten die Koalitionsfraktionen durch den Abgeordneten Dr. Kopf

---

1) Vgl. BT-Drucksache I/590

2) Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 24.3.1950, S. 3

3) Vgl. die sog. Außenhandelsrundschreiben

4) Vgl. BT-Drucksache I/590

die Überweisung des SPD-Antrages an den Rechts- und den Außenhandelsausschuß[1]. Gleichzeitig stellten sie folgenden zusätzlichen Antrag:

"Der Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsschutz wird ersucht, Vorschläge auszuarbeiten, die geeignet sind, die Ausübung der Rechte des Bundestages beim Abschluß von Handelsverträgen in einer die laufende Arbeit des Bundestages nicht beeinträchtigenden Weise zu gewährleisten."

bb) Dieser Antrag der Koalitionsfraktionen bezog sich auf die im Mehrheitsgutachten angesprochene Notwendigkeit eines Ermächtigungsgesetzes. Zur Begründung führte der Abgeordnete Dr. Kopf u.a. aus:[2]

"Ausgangspunkt (dieses Antrages) ist die Erkenntnis, daß es bei der ungeheuer großen Zahl von Handelsverträgen - vielleicht 40 bis 60 - und bei ihrer kurzen Dauer von 1/4 bis 1/2 Jahr unmöglich ist, daß sich dieses Hohe Haus, wenn man die Ratifizierungsbedürftigkeit bejahen sollte, mit etwa 200 bis 250 Handelsverträgen im Jahr befaßt. Durch eine derartige Arbeitsmehrbelastung würde unsere laufende gesetzgeberische Arbeit wesentliche Störungen erleiden."

Nachdem der Bundestag dem Überweisungsantrag der Koalitionsfraktionen zugestimmt hatte, legten der Bundesminister der Justiz und der Bundesminister für Wirtschaft am 8.6.1950 ein gemeinsames Memorandum[3] über die Frage vor, ob Waren- und Zahlungsabkommen der Zustimmung des Bundestages bedürfen.

In dem Memorandum wird ausführlich die Auffassung des Bundeskabinetts[4] begründet, daß eine Ratifizierungsbedürftigkeit von Handels- und Warenabkommen nicht bestehe. Schon aus diesem Grunde sei auch kein Ermächti-

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 56. Sitzung des BT vom 31.3.1950, S. 2088 f

2) Vgl. Steno. Bericht der 56. Sitzung des BT vom 31.3.1950, S. 2088 ff

3) Verteilt als Ausschußmaterial des Außenhandelsausschusses für die Sitzung am 5.7.1950

4) Vgl. dazu die Ausführungen von Ministerialrat Dr. Müller, Protokoll der 15. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 5.7.1950, S. 3

gungsgesetz für die Regierung zur vorläufigen Anwendung von Wirtschaftsabkommen erforderlich. Im übrigen bestünden auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Ermächtigung. "Denn in einer solchen allgemein erteilten, nicht auf ein einzelnes Abkommen begrenzten Ermächtigung würde die Ermächtigung von Rechtsverordnungen liegen, die der nach Art. 80 Abs. 2 Satz 2 GG erforderlichen Genauigkeit hinsichtlich der Bestimmung des Inhalts, des Zwecks und des Ausmaßes der Ermächtigung der Natur der Sache nach kaum entsprechen kann."[1)]

Trotz der gegenteiligen Rechtsansicht der Bundesregierung stimmte der Außenhandelsausschuß in seiner Sitzung am 5.7.1950 einstimmig dem Mehrheitsgutachten des Rechts-

---

1) Vgl. Gemeinsames Memorandum vom 8.6.1950, S. 12. Interessanterweise hat diese Auffassung der Bundesregierung sie nicht daran gehindert, noch in der gleichen Wahlperiode dem Bundestag im Jahre 1953 den Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Durchführung von wirtschaftlichen Verträgen zuzuleiten (BT-Drucksache I/4289). Dieses Gesetz sollte die Regierung ermächtigen "im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses zur vorläufigen Durchführung eines wirtschaftlichen Vertrages mit einem ausländischen Staat durch Rechtsverordnung Vorschriften zur Regelung einzelner Fragen zu erlassen". Dieser Gesetzentwurf galt gemäß § 126 GOBT mit Ablauf der 1. Wahlperiode als erledigt. Er wurde jedoch in der 2. Wahlperiode mit gleichem Wortlaut als BT-Drucksache II/77 wiederum eingebracht und vom Plenum in der 8. Sitzung am 10.12.1953 an den Außenhandels- und den Rechtsausschuß überwiesen. Der Rechtsausschuß befaßte sich in seiner 2. Sitzung am 18.1.1954 und in seiner 5. Sitzung am 5.2.1954 mit der Gesetzesvorlage. Da es durch den Rechtsausschuß nicht zu einer eindeutigen Stellungnahme kam, stellte der Außenhandelsausschuß in seiner 5. Sitzung am 11.3.1954 die Beschlußfassung über den Gesetzentwurf zurück. Später wurde der Entwurf weder in den Ausschüssen noch im Plenum jemals wieder behandelt. Mit Ablauf der 2. Wahlperiode galt er wiederum gemäß § 126 GOBT als erledigt. Vgl. zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Ermächtigungen zur "Verordnung des Inkrafttretens von internationalen Abkommen" auch Stüben, Grenze, S. 51 bis 58

ausschusses zu[1]. Im Anschluß an die Abstimmung legte der Vorsitzende des Außenhandelsausschusses, der Abgeordnete Kuhlemann, den Entwurf einer Ermächtigung für die Regierung vor, der dieser die Einschaltung des Parlamentes in Form einer Benachrichtigung des zuständigen Ausschusses für Außenhandelsfragen auferlegen sollte. Der Ausschuß faßte daraufhin folgenden Beschluß:

"Der Ausschuß ersucht bis zum 18. Juli um eine Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministers, durch die die positive, rechtzeitige Mitwirkung des Bundestages an der Gestaltung der Außenhandelspolitik, insbesondere auch der Handels- und Zahlungsabkommen, gesichert wird."

3. Einigung zwischen Bundestag und Bundesregierung

Zur Ausführung des Beschlusses erarbeiteten die Abgeordneten Dr. Serres, Freudenberg und Kuhlemann[2] in Gesprächen mit Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums den Entwurf einer "Vereinbarung über das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesregierung in Außenhandelsfragen". In der Sitzung des Außenhandelsausschusses am 18.7.1950 legte Staatssekretär Dr. Schalfejew die Vereinbarung vor[3]. Er führte dazu aus, die Vereinbarung sei noch nicht im Kabinett besprochen. Minister Prof. Erhard unterstütze aber die Vereinbarung und habe den Wunsch, hier eine Basis für die Zusammenarbeit mit dem Ausschuß in grundsätzlichen handelspolitischen Fragen zu finden[4].

Am 20.7.1950 lag die inzwischen vom Kabinett genehmigte Vereinbarung dem Außenhandelsausschuß zur Beschlußfassung vor. Der Abgeordnete Dr. Arndt wies in der Aussprache über die Vereinbarung darauf hin, daß der Ausschuß entsprechend

---

1) Vgl. Protokoll der 15. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 5.7.1950, S. 4

2) Vgl. Tudyka, Parlament, S. 290

3) Vgl. Anlage 1 zum Protokoll der 16. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 18.7.1950. Der Text der Vereinbarung ist identisch mit der in BT-Drucksache I/1207 Ziffer 2 abgedruckten Absprache.

4) Vgl. Protokoll der 16. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 18.7.1950, S. 3

der Geschäftsordnung zunächst den überwiesenen SPD-Antrag über die Vorlage eines Gesetzentwurfes zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen dem Plenum mit der Stellungnahme des Ausschusses zurückgeben müsse. Der Ausschuß habe sich für das Mehrheitsgutachten entschieden, es also für notwendig gehalten, daß eine Ratifizierung gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfolge. Der Ausschuß faßte daraufhin den Mehrheitsbeschluß, den Antrag gemäß BT-Drucksache I/590 mit einem mündlichen Bericht an das Plenum zurückzugeben und im Anschluß daran die beabsichtigte Vereinbarung dem Plenum zu unterbreiten.
Der Antrag des Ausschusses wurde wie folgt formuliert:[1)]

"Der Bundestag wolle beschließen,

1. dem obigen Antrag - Nr. 590 der Drucksachen - unverändert nach der Vorlage zuzustimmen,
2. von folgender Absprache des Ausschusses für Außenhandelsfragen mit der Bundesregierung Kenntnis zu nehmen:
   1. Um eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bundestag einerseits und der Bundesregierung andererseits bei der Gestaltung handelspolitischer Vereinbarungen sicherzustellen, wird ein parlamentarischer Beirat - im folgenden kurz Beirat genannt - gebildet.
   Die Rechte des Bundestages in grundsätzlichen handelspolitischen Fragen werden hierdurch nicht berührt.
   2. Der Beirat besteht aus 9 Personen, die der Bundestagsausschuß für Außenhandelsfragen aus seiner Mitte bestimmt.
   3. Der Beirat berät die Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen. Er soll als Bindeglied zwischen der handelspolitischen Arbeit der Bundesregierung und der parlamentarischen Arbeit dafür sorgen, daß die grundsätzliche Verantwortung des Parlaments für die Gestaltung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Geschehnisse auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur Auswirkung kommt.
   4. Von bevorstehenden handelspolitischen Verhandlungen mit dem Ausland ist der Beirat zu benachrichtigen und über die Grundzüge der erstrebten Vereinbarung so rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, daß ihm Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme verbleibt.
   Während der Dauer der Verhandlungen sind dem Beirat wesentliche Abweichungen von den festgelegten Grundzügen, die sich im Laufe der Verhandlungen ergeben, mitzuteilen.
   Vor endgültiger Inkraftsetzung handelspolitischer Vereinbarungen ist dem Beirat rechtzeitig Gelegenheit

1) Vgl. Protokoll der 17. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 20.7.1950, S. 3 f

zu geben, sich innerhalb von 2 Wochen zu der Vereinbarung zu äußern und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob er die Vereinbarung für zustimmungsbedürftig im Sinne des Art. 59 GG hält.
5. Diese Vereinbarung gilt für alle handelspolitischen Vereinbarungen, die noch nicht endgültig in Kraft gesetzt sind."

Die getroffene Absprache berücksichtigte somit einmal den Wunsch der Parlamentarier nach stärkerer Einflußnahme auf Gang und Ergebnis der Vertragsverhandlungen und brachte darüber hinaus eine Lösung der zwischen Bundestag und Bundesregierung entstandenen Kontroverse über die Ratifizierungsbedürftigkeit der abzuschließenden Verträge.

In der Sitzung des Bundestages am 28.7.1950 begründete der Abgeordnete Freudenberg als Berichterstatter des Außenhandelsausschusses den oben angeführten mündlichen Bericht[1] und stellte den Antrag, der BT-Drucksache I/590 unverändert nach Vorlage zuzustimmen. Darüber hinaus beantragte er, das Plenum wolle zustimmend[2] von den fünf Punkten Kenntnis nehmen, die in Absprache mit der Bundesregierung über das künftige Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen festgelegt worden seien. Das Plenum nahm beide Anträge ohne Aussprache an[3].

---

1) Vgl. BT-Drucksache I/1207

2) Vgl. Steno. Bericht der 81. Sitzung des BT vom 28.7.1950, S. 3046

3) Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung dem Beschluß des Plenums, einen Gesetzentwurf zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen vorzulegen, nicht nachkam. Die SPD-Fraktion des BT erhob deshalb am 12.7.1951 Klage gegen die Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht und beantragte, festzustellen, daß die Bundesregierung die dem BT nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zustehenden Rechte verletzt habe, indem sie es unterließ, das deutsch-französische Handels- und Zahlungsabkommen dem BT zur Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes vorzulegen. Das Bundesverfassungsgericht wies in seiner im 1. Band, S. 273 ff veröffentlichten Entscheidung die Klage ab, weil es einen Verstoß der Bundesregierung gegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht feststellen konnte.

4. Bildung des Beirates

Damit war der Weg für die Bildung des Beirates frei. In der Sitzung des Außenhandelsausschusses am 7.9.1950 fand die Wahl der Beiratsmitglieder statt. Die Vertretung der Fraktionen im Beirat wurde nach dem d'Hondtschen Verfahren ermittelt. Danach entfielen auf die CDU/CSU 4, auf die SPD 3 und auf die FDP/DP 2 der neun Sitze im Beirat. "Im Hinblick auf die spezielle Aufgabe des Beirates, die auch eine Kontinuität in der personellen Zusammensetzung verlangt"[1], sah man davon ab, stellvertretende Mitglieder für den Beirat zu benennen. Es sollte den Fraktionen "überlassen bleiben, in Krankheitsfällen oder bei längerer Abwesenheit einzelner Mitglieder die Vertretung selbst zu regeln"[2].

Am 8.9.1950 fand unter Leitung des Vorsitzenden des Ausschusses für Außenhandelsfragen, des Abgeordneten Kuhlemann, die konstituierende Sitzung des Beirates statt. Auf Vorschlag des Abgeordneten Dr. Weiß wurde der Abgeordnete Kuhlemann einstimmig zum Vorsitzenden des Beirates gewählt[3]. Anschließend beriet der Beirat den Entwurf einer Geschäftsordnung, die in folgender Fassung verabschiedet wurde[4]:

"§ 1. Der Beirat hat die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung bei der Gestaltung handelspolitischer Vereinbarungen sicherzustellen.
Im übrigen bestimmen sich die Rechte und Pflichten des Beirates aus dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 28. Juli 1950, Drucksache Nr. 1207.
§ 2. Der Beirat besteht aus 9 Personen, die vom Bundestagsausschuß für Außenhandelsfragen namentlich aus seiner Mitte bestimmt werden.
Bei Behinderung bleibt den Fraktionen die Benennung von Vertretern überlassen.

---

1) Vgl. Protokoll der 18. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 7.9.1950, S. 3

2) Vgl. Protokoll der 18. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 7.9.1950, S. 3

3) Es bestand in der 1. Wahlperiode also eine Personalunion zwischen dem Vorsitz im Außenhandelsausschuß und dem Vorsitz im Beirat.

4) Vgl. Anlage zum Protokoll der konstituierenden Sitzung des Beirates am 8.9.1950

§ 3. Für den Beirat wird ein ständiges Sekretariat mit einem Geschäftsführer eingerichtet.
§ 4. Die ordentlichen Sitzungen des Beirates finden wöchentlich statt. Grundsätzlich ist hierfür jeder Donnerstag-Nachmittag, 15 Uhr, vorgesehen.
§ 5. Außerordentliche Sitzungen des Beirates sind einzuberufen, wenn der Vorsitzende es anordnet oder mindestens ein Drittel der Mitglieder es beantragen. Auf Antrag des Bundesministeriums für Wirtschaft oder des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist ebenfalls eine außerordentliche Sitzung einzuberufen.
§ 6. An den Sitzungen des Beirates nehmen ständige Vertreter der Bundesministerien für Wirtschaft und Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teil.
Die Zuziehung weiterer Vertreter beteiligter Bundesressorts und sonstiger Stellen kann erfolgen.
§ 7. Die Sitzungen des Beirates sind nicht öffentlich. Über das Ergebnis der Sitzungen wird ein Kurzprotokoll gefertigt, das sämtlichen Mitgliedern, den beteiligten Bundesressorts und den Mitgliedern des Ausschusses für Außenhandelsfragen zugestellt wird."

II. Die Beteiligung des Bundesrates an der Arbeit des Beirates

1. Interesse des Bundesrates an der Arbeit des Beirates

Am gleichen Tage, an dem der Bundestag der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Außenhandelsausschuß[1] zustimmte[2], befaßte sich auch das Plenum des Bundesrates mit den Aufgaben und Befugnissen des zu bildenden Beirates[3]. Minister Dr. Süsterhenn wies darauf hin, daß der Bundesrat bei Handelsverträgen "praktisch kein Mitwirkungsrecht" habe, "obwohl natürlich bei den Außenhandelsverträgen ganz erhebliche Länderinteressen auf dem Spiel"[4]

---

1) Vgl. BT-Drucksache I/1207

2) Vgl. Steno. Bericht der 81 Sitzung des BT vom 28.7.1950, S. 3046

3) Vgl. Steno. Bericht der 30. Sitzung des BR vom 28.7.1950, S. 515

4) Vgl. Steno. Bericht der 30. Sitzung des BR vom 28.7.1950, S. 515

stünden. Er stellte daher den Antrag, den Rechtsausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Bundesrates ebenso wie den Ausschuß des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten prüfen zu lassen, wie "in einer verfassungsrechtlich einwandfreien Weise die Wahrung der Rechte des Bundesrates in diesem Komplex" sichergestellt werden könne. Das Plenum entsprach dem Antrag von Minister Dr. Süsterhenn und überwies die Angelegenheit an die drei genannten Ausschüsse[1].

In der Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 3.8.1950 hob Minister Dr. Katz hervor, daß der Bundesrat - ebenso wie der Bundestag - an der Gesetzgebung betreffend Handelsverträge gemäß Art. 59 Abs. 2 GG beteiligt sei, daß er darüber hinaus nach Art. 50 GG bei der Verwaltung des Bundes mitzuwirken habe und gemäß Art. 53 Abs. 3 GG "von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten"[2] sei. Diese Hinweise in der Verfassung ließen - so Dr. Katz - die Bildung eines dem Beirat des Bundestages entsprechenden "Außenhandels-Ausschusses" des Bundesrates geraten erscheinen. Nach Bedarf könne dieser gemeinsam mit dem Beirat tagen und gemeinsam von der Bundesregierung informiert werden.

Zwar schloß sich der Rechtsausschuß des Bundesrates dem Vorschlag von Minister Dr. Katz an, doch wurde vom Wirtschaftsausschuß des Bundesrates[3] und insbesondere vom federführenden Ausschuß des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten[4] die Zweckmäßigkeit der Bildung eines solchen eigenständigen Gremiums bezweifelt.

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 30. Sitzung des BR vom 28.7.1950, S. 515

2) Vgl. Protokoll der 33. Sitzung des Rechtsausschusses des BR vom 3.8.1950

3) Vgl. Protokoll der 15. Sitzung des Wirtschaftsausschusses des BR vom 10.8.1950

4) Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Ausschusses des BR für Auswärtige Angelegenheiten vom 21.9.1950

Am 22.9.1950 berichtete Stadtrat Dr. Klein dem Plenum des Bundesrates über die Beratungen der Ausschüsse[1]. Er betonte ausdrücklich, daß der Bundesrat auf Grund der Art. 50 und 53 GG ein verfassungsmäßiges Recht habe, "einen eigenen Beirat des Bundesrates für handelspolitische Vereinbarungen zu bilden und darauf zu bestehen, daß die Bundesregierung diesem Ausschuß mindestens die gleichen Informationen erteilt, wie sie der Beirat des Bundestages erhält"[2].

In seinen weiteren Ausführungen wies Dr. Klein jedoch darauf hin, daß ein eigener Beirat des Bundesrates zu einem großen Verwaltungsaufwand und zu einem unfruchtbaren Leerlauf führen würde, da die Bundesregierung verpflichtet wäre, über die gleichen Dinge zweimal die gleichen Informationen zu geben. Er empfahl im Namen des Ausschusses des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten, den bestehenden handelspolitischen Beirat des Bundestages um 3 bis 4 Beauftragte des Bundesrates zu erweitern. Auf Antrag des Ausschusses[3] faßte der Bundesrat folgenden Beschluß:[4]

> "Der Bundesrat ist der Auffassung, daß auch zwischen Bundesregierung und Bundesrat eine enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet handelspolitischer Vereinbarungen erforderlich ist. Um zu vermeiden, daß eine Vielzahl von Ausschüssen sich in beratender Weise mit den gleichen Fragen beschäftigt, schlägt der Bundesrat vor, in den Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen 3 bis 4 Beauftragte des Deutschen Bundesrates aufzunehmen."

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.9.195(S. 623

2) Vgl. Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.9.1950, S. 623

3) Vgl. BR-Drucksache 743/50

4) Vgl. Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.9.1950, S. 623

2. Verhandlungen des Bundesrates mit dem Vorsitzenden des Beirates

Mit Schreiben vom 26.9.1950 setzte der damalige Präsident des Bundesrates, Ministerpräsident Dr. Ehard, Bundeskanzler Dr. Adenauer von dem Beschluß des Bundesrates in Kenntnis. Gleichzeitig beauftragte er Stadtrat Dr. Klein und Senator Harmssen, mit dem Präsidenten des Bundestages und dem Vorsitzenden des Beirates wegen der Beteiligung des Bundesrates Besprechungen aufzunehmen.

Am 18.10.1950 fand zwischen dem Vorsitzenden des Beirates, dem Abgeordneten Kuhlemann, einerseits sowie Stadtrat Dr. Klein und Geheimrat Dr. Katzenberger andererseits eine Unterredung statt. Dabei wurde Einigkeit darüber erzielt, daß der Deutsche Bundesrat 4 seiner Mitglieder in den Beirat entsenden und für den Fall der Verhinderung der 4 Mitglieder 4 Stellvertreter ernennen sollte, die mindestens die Funktion eines Ministerialdirektors ausüben sollten.

Es wurde klargestellt, daß bei eventuellen Abstimmungen die Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates getrennt abstimmen. Darüber hinaus wurde festgelegt, daß an den Sitzungen des Beirates der Sekretär des Ausschusses des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten als Assistent der Mitglieder des Bundesrates teilzunehmen berechtigt ist.

Das Ergebnis der Besprechung vom 18.10.1950 trug der Abgeordnete Kuhlemann dem Beirat in der Sitzung am 26.10. 1950 vor[1]. Er führte aus, daß keine Verschmelzung zu einer gemeinsamen Institution zwischen Bundestag und Bundesrat stattfinden solle. Die Beteiligung der Bundesratsmitglieder sei zur Unterrichtung des Bundesrates auf diesem Gebiete gedacht und solle der Bundesregierung die zweimalige Berichterstattung über diese Gegenstände ersparen.

---

1) Vgl. Protokoll der 7. Sitzung des Beirates vom 26.10.1950, S. 3

Die Beiratsmitglieder erklärten sich mit dieser Regelung einverstanden. Der von Staatssekretär Schalfejew als ständiger Verbindungsmann zwischen Wirtschaftsministerium und Beirat nominierte Dr. Daniel gab die Erklärung ab, daß auch der Bundeswirtschaftsminister dieser Übereinkunft zustimme.

Mit Schreiben vom 8.11.1950 teilte Stadtrat Dr. Klein im Auftrage des Bundesratsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten dem Vorsitzenden des Beirates die von den Bundesratsausschüssen für die Beteiligung im Beirat vorgeschlagenen 4 Mitglieder des Bundesrates und deren Vertreter mit. Obwohl ihre offizielle Benennung durch das Plenum erst in der Sitzung des Bundesrates am 10.11. 1950[1] erfolgte, nahmen die vorgeschlagenen Herren bereits an der 8. Sitzung des Beirates am 9.11.1950 teil.

III. Die Einsetzung des Beirates in den folgenden Legislaturperioden

1. Bildung des Beirates in der 2. und 3. Wahlperiode

In der 2. Legislaturperiode stellte der Vorsitzende des Ausschusses für Außenhandel, der Abgeordnete Bender, in der 2. Sitzung am 4.12.1953 das Einverständnis des Ausschusses fest, die Arbeit des Beirates für handelspolitische Vereinbarungen fortzusetzen[2]. Er schlug vor, die Beiratsmitglieder aus dem Kreis der Ausschußmitglieder von den Fraktionen benennen zu lassen. In der gleichen Sitzung begrüßte Ministerialdirektor Junker vom Auswärtigen Amt, dem ressortmäßig nunmehr die Federführung

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 39. Sitzung des BR vom 10.11.1950, S. 747 c

2) Vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 4.12.1953, S. 13

für die Fragen der Handelspolitik übertragen worden war, die Neueinsetzung des Beirates, "der den engsten Kontakt zwischen Parlament und Regierung" gewährleiste.

In der Sitzung des Außenhandelsausschusses am 10.12.1953 nominierten die Fraktionen die Mitglieder des Beirates. Nach dem d'Hondtschen System entfielen 5 Sitze auf die CDU/CSU, 3 Sitze auf die SPD und 1 Sitz auf die FDP. Zum Vorsitzenden wurde einstimmig der Abgeordnete Dr. Serres gewählt. Erstmals benannten die CDU/CSU-Fraktion und die FDP-Fraktion Stellvertreter für ihre Beiratsmitglieder, obwohl der amtierende Vorsitzende des Außenhandelsausschusses, der Abgeordnete Margulies, noch vor der Konstituierung des Beirates betont hatte, "daß den Mitgliedern des Außenhandelsausschusses die Teilnahme an den Sitzungen des Beirates jederzeit" freistehe[1].

Mit Schreiben vom 10.12.1953 teilte der Vorsitzende des Beirates dem Bundesrat die Konstituierung des Beirates mit und bat, "in Anlehnung an die frühere Handhabung .... vom Bundesrat Vertreter als Mitglieder des Beirates benennen zu wollen". Daraufhin übermittelte der Sekretär des Ausschusses des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten dem Beiratsvorsitzenden am 14.1.1954 eine vorläufige Liste der Vertreter des Bundesrates im Beirat und ihrer Stellvertreter. Ferner erklärte er, daß in Zukunft die einschlägigen Sekretariatsgeschäfte für die Bundesratsvertreter im Beirat vom Sekretär des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses besorgt würden.

Die endgültige Benennung der Bundesratsvertreter und ihrer Stellvertreter wurde in der Sitzung des Bundesrates am 19.2.1954 beschlossen[2] und dem Beiratsvorsitzenden vom Präsidenten des Bundesrates noch am gleichen Tage mitgeteilt.

---

1) Vgl. Protokoll der 3. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 10.12.1953, S. 3

2) Vgl. Steno. Bericht der 119. Sitzung des BR vom 19.2.1954, S. 41

Vor der Konstituierung des Beirates in der 3. Wahlperiode warf der Direktor des Bundestages, Ministerialdirektor Troßmann, die Frage auf, ob eine Neukonstituierung dem Plenum des Bundestages wie in der 1. Legislaturperiode zur Kenntnis gebracht werden muß. In einer Besprechung zwischen Ministerialdirektor Troßmann und dem Abgeordneten Dr. Serres am 21.2.1958 vertrat Dr. Serres jedoch den Standpunkt, daß 'der handelspolitische Beirat kein offizielles Organ des Bundestages, insbesondere kein parlamentarischer Ausschuß' sei. Infolgedessen bedürfe es nicht - wie bei den Ausschüssen - einer offiziellen Konstituierung und Bestätigung durch das Plenum.

Auf Grund dieser Rechtsauffassung beschloß der Außenhandelsausschuß in seiner Sitzung am 27.2.1958 die Fortsetzung der Tätigkeit des Beirates. Auf Wunsch der Bundesregierung blieb die bisherige Form der Zusammensetzung des Beirates erhalten. Um aber den Mitgliedern des Außenhandelsausschusses, die im Beirat nicht vertreten waren, Gelegenheit zu geben, an den Beratungen teilzunehmen, einigte man sich im Ausschuß dahingehend, daß diese als stellvertretende Mitglieder betrachtet werden sollten[1]. Gemäß dem d'Hondtschen Verfahren entfielen auf die CDU/CSU 6 und auf die SPD 3 Mitglieder.

Bei der konstituierenden Sitzung des Beirates am 17.4.1958 wurde der Abgeordnete Dr. Serres mit Mehrheit erneut zum Vorsitzenden gewählt[2], nachdem der Präsident des Bundesrates mit Schreiben vom 28.3.1958 die vom Bundesrat in seiner Sitzung am gleichen Tage ernannten Vertreter angegeben hatte[3].

---

1) Vgl. Protokoll der 4. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 27.2.1958, S. 3

2) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 17.4.1958, S. 3

3) Vgl. Steno. Bericht der 191. Sitzung des BR vom 28.3.1958, S. 111

2. Bildung des Beirates seit der 4. Wahlperiode

In der 4. Wahlperiode beschloß der Außenhandelsausschuß in seiner 4. Sitzung am 1.2.1962, den Beirat wieder einzusetzen[1]. Nachdem der Vorsitzende des Außenhandelsausschusses diesen Beschluß dem Präsidenten des Bundestages am 6.2.1962 mitgeteilt hatte, antwortete der amtierende Präsident, Prof. Schmid, unter dem 13.2.1962, der Ältestenrat sei einmütig der Auffassung, daß es zur Einsetzung des Beirates eines Plenarbeschlusses bedürfe.

Daraufhin brachten die drei im Bundestag vertretenen Fraktionen am 20.3.1962 folgenden interfraktionellen Antrag ein[2]:

"Der Bundestag wolle beschließen:
1. Es wird ein Beirat für handelspolitische Vereinbarungen eingesetzt.
2. Der Beirat besteht aus neun Mitgliedern, die der Außenhandelsausschuß aus seiner Mitte bestimmt.
3. Arbeitsgrundlage des Beirats ist die Absprache des Ausschusses für Außenhandelsfragen mit der Bundesregierung, die in Drucksache Nr. 1207 der 1. Wahlperiode enthalten ist und vom Bundestag in der 81. Sitzung vom 28. Juli 1950 gebilligt wurde."

In seiner Sitzung am 21.3.1962 nahm der Bundestag den interfraktionellen Antrag einstimmig an[3]. Die neun Beiratsmitglieder wurden von den Fraktionen in der 8. Sitzung des Außenhandelsausschusses am 10.5.1963 benannt, wobei nach dem d'Hondtschen System auf die CDU/CSU und die SPD je 4 Sitze und auf die FDP 1 Sitz entfielen[4]. Die Fraktionen verzichteten darauf, Stellvertreter für die Beiratsmitglieder zu benennen, da

---

1) Vgl. Protokoll der 4. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 1.2.1962, S. 3

2) Vgl. BT-Drucksache IV/249 (neu)

3) Vgl. Steno. Bericht der 21. Sitzung des BT vom 21.3.1962, S. 777

4) Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 10.5.1962, S. 4

der Außenhandelsausschuß vorher beschlossen hatte, den nicht dem Beirat angehörenden Mitgliedern des Außenhandelsausschusses "die Teilnahme an den Sitzungen des Beirates als Gäste zu ermöglichen"[1]. Der Bundesrat hatte seine Vertreter bereits in seiner Sitzung am 13.4.1962 nominiert[2].

Am 10.5.1962 fand die konstituierende Sitzung des Beirates statt. Der Abgeordnete Dr. Serres wurde wiederum zum Vorsitzenden gewählt[3].

Von der 5. Wahlperiode an wurde der Außenhandelsausschuß in den Wirtschaftsausschuß eingegliedert. Der interfraktionelle Antrag vom 2.12.1965 zur Neueinsetzung des Beirates unterschied sich daher von dem in der 4. Wahlperiode insoweit, als jetzt die Beiratsmitglieder vom Ausschuß für Wirtschaft und Mittelstandsfragen aus dessen Mitte gewählt werden sollten[4]. Gleichzeitig sollte die Anzahl der Mitglieder um 2 auf 11 erhöht werden. Der Bundestag nahm den Antrag in seiner Sitzung am 9.12.1965 an[5]. Die 11 Sitze wurden wiederum nach dem d'Hondtschen Verfahren verteilt, wobei auf die CDU/CSU und SPD je 5 Sitze und auf die FDP 1 Sitz entfielen[6]. Zum Vorsitzenden wurde am 19.1.1967 einstimmig der Abgeordnete Lange gewählt[7]. Der Bundesrat benannte

---

1) Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 10.5.1962, S. 5

2) Vgl. Steno. Bericht der 244. Sitzung des BR vom 13.4.1962, S. 71

3) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 10.5.1962, S. 2

4) Vgl. BT-Drucksache V/75

5) Vgl. Steno. Bericht der 12. Sitzung des BT vom 8.12.1965, S. 438 D

6) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 22.4.1966, S. 4

7) Vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Beirates vom 19.1.1967, S. 3

seine Vertreter in seiner Sitzung am 11.2.1966[1].

Auch in der 6. Wahlperiode wurde der Beirat auf Grund eines interfraktionellen Antrages[2] durch das Plenum in seiner Sitzung am 18.12.1970 eingesetzt[3]. Das nunmehr angewandte Verfahren zur Benennung der 11 Vertreter des Bundestages wird nachfolgend noch näher zu erläutern sein[4]. Ebenso wie in der 5. Legislaturperiode behielten sich die Mitglieder des Wirtschaftsausschusses das Recht vor, insgesamt an den Sitzungen des Beirates teilzunehmen. In dieser Zeit hat lediglich die CDU/CSU-Fraktion (in der 6. Wahlperiode) Stellvertreter für ihre Mitglieder im Beirat benannt, von denen zwei ihrerseits nur stellvertretende Mitglieder des Wirtschaftsausschusses sind. Auf seiner konstituierenden Sitzung am 4.3.1971 wählte der Beirat den Abgeordneten Dr. Warnke einstimmig zu seinem Vorsitzenden[5]. Der Bundesrat benannte seine 4 Vertreter in seiner Sitzung am 12.3.1971[6].

IV. Die Benennung der Vertreter von Bundestag und Bundesrat im Beirat

1. Auswahl der 11 Vertreter des Bundestages

a) Gemäß § 12 GOBT ist die Verteilung der Sitze im Ältestenrat und in den Ausschüssen "im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen". Diese Regelung gilt in entsprechender Anwendung des § 12 GOBT

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 291. Sitzung des BR vom 11.2.1966, S. 31

2) Vgl. BT-Drucksache VI/1634 vom 17.12.1970

3) Vgl. Steno. Bericht der 89. Sitzung des BT vom 18.12.1970, S. 4895

4) Vgl. dazu unten S. 28 ff

5) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 4.3.1971, S. 3

6) Vgl. Steno. Bericht der 363. Sitzung des BR vom 12.3.1971, S. 97

auch für die anderen parlamentsinternen Gremien[1] und damit auch für den Beirat. Nach § 68 Abs. 1 GOBT bestimmt der Bundestag das System, nach dem eine dem § 12 GOBT entsprechende Zusammensetzung erreicht wird.

Der Bundestag hatte sich von der 1. Wahlperiode an stets für das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt entschieden[2)3)]. Dieses Höchstzahlverfahren begünstigt vor allem die großen Fraktionen und wurde gewählt, um einer politischen Zersplitterung der parlamentarischen Kräfte entgegenzuwirken[4]. Bereits im Jahre 1950 hatte daher der Abgeordnete Dr. Baumgartner von der kleinen Fraktion der Bayernpartei gegen die Anwendung dieses Verfahrens zur Ermittlung der Sitze im Beirat protestiert[5]. Dennoch wurde es - wie bereits dargestellt - auch für den Beirat bis zur 5. Wahlperiode angewandt.

b) Nach dem im Oktober 1970 vollzogenen Übertritt der ehemaligen FDP-Abgeordneten Dr. Mende, Dr. Starke und Zoglmann zur CDU/CSU-Fraktion[6] zeigte sich, daß das d'Hondtsche Verfahren nicht geeignet war, die Regierungsmehrheit der SPD-FDP-Koalition im Plenum in allen

---

1) Vgl. ebenso Ritzel-Koch, GOBT, § 12, Anm. 4, S. 39

2) Erstmals durch Beschluß des BT vom 29.9.1949 (vgl. Steno. Bericht der 10. Sitzung, S. 199 und BT-Drucksache I/64) und zuletzt durch Beschluß vom 5.11.1969 in der 6. Wahlperiode (vgl. Steno. Bericht der 8. Sitzung, S. 260 und BT-Drucksache VI/37).

3) Vgl. zu diesem Verfahren im einzelnen Troßmann, Parlamentsrecht, S. 164 f; Schäfer, Bundestag, S. 101 f; Loewenberg, Parlamentarismus, S. 190

4) Vgl. ebenso Dechamps, Macht, S. 141; Schneider, Hare contra d'Hondt, S. 443

5) Vgl. Protokoll der 18. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 7.9.1950, S. 4

6) Der Abgeordnete Zoglmann ist Hospitant bei der CDU/CSU-Fraktion i.S. des § 10 Abs. 3 GOBT.

parlamentsinternen Gremien wiederzugeben[1]. Die Verringerung der FDP-Mandate von 31 auf 28 führte nämlich dazu, daß die FDP erst in Ausschüssen mit mindestens 18 Mitgliedern vertreten sein und sich erst in Ausschüssen von 19 Mitgliedern die Mehrheit der Koalitionsfraktionen im Plenum in einem parlamentsinternen Gremium widerspiegeln konnte [2]. Die bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Plenum hätten somit bei Anwendung des d'Hondtschen Verfahrens zur Verteilung der Sitze im Beirat dazu geführt, daß in der 6. Legislaturperiode die FDP im Beirat nicht vertreten gewesen wäre und die Opposition mit 6 Sitzen die Mehrheit gehabt hätte.

Um zu verhindern, daß die Regierungskoalition in 10 von 19 Ausschüssen und - wie gezeigt - auch in dem seinerzeit noch nicht neukonstituierten Beirat die Mehrheit verlor, einigten sich die drei im Bundestag vertretenen Fraktionen auf Vorschlag des Marburger Mathematikprofessors Niemeyer auf ein neues Verfahren zur Zusammensetzung von Ausschüssen, Verfahren der mathematischen Proportion oder auch Niemeyer-Verfahren genannt[3]. Durch Beschluß vom 4.11.1970 nahm der Bundestag einen dahingehenden interfraktionellen Antrag an[4].

---

1) Bei jetzt 253 CDU/CSU-Abgeordneten (die Berliner Abgeordneten zählen bei der Verteilung der Sitze mit) waren die ersten Höchstzahlen für diese Fraktion 253; 126,5; 84,3; 63,25; 50,6; 42,16; 36,24; 31,62; 28,1. Für die SPD-Fraktion (237 Mandate) ergaben sich die folgenden ersten Höchstzahlen: 237; 118,5; 79; 59,25; 47,4; 39,5; 33,85; 29,63. Erst die nächsthöchste, also die 18. Höchstzahl fiel mit 28 als erste der FDP-Fraktion (28 Mandate) zu.

2) Der 19. Sitz fiel auf Grund ihrer Höchstzahl (26,3 gegenüber der nächsten der CDU/CSU mit 25,3) an die SPD.

3) Vgl. 'Der Spiegel' vom 9.11.1970

4) Vgl. Steno. Bericht der 75. Sitzung, S. 4132 und BT-Drucksache VI/1355

Bei diesem Berechnungsmodus, der einem nach dem englischen Verfassungsjuristen Thomas Hare benannten Verfahren ähnlich ist[1], werden die einzelnen Fraktionsstärken im Verhältnis zur Gesamtzahl der Abgeordneten jeweils mit der vorgesehenen Ausschußgröße multipliziert. Von den so errechneten Anteilen erhält jede Fraktion zunächst die ganzzahligen Sitze (vor dem Komma) und sodann ggf. einen weiteren Sitz nach der Höchststärke der einzelnen Bruchzahlen[2].

---

1) Vgl. dazu Schneider, Hare contra d'Hondt, S. 444 ff. Das Haresche Verfahren wurde seit Ende des vorigen Jahrhunderts im kaiserlichen Reichstag praktiziert und noch in der Weimarer Republik nahezu unverändert, wenn auch später etwas vereinfacht, beibehalten.

2) Zwar konnte durch den Übergang vom d'Hondtschen Verfahren auf das Verfahren Niemeyer im November 1970 der Regierungskoalition geholfen und bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen ihre Majorität in allen parlamentsinternen Gremien gesichert werden. Man kann jedoch nicht übersehen, daß auch dieser Berechnungsmodus nicht immer die Mehrheitsverhältnisse im Plenum auf die Ausschüsse überträgt. Wenn nach den Übertritten der SPD-Abgeordnete Dr. Schulz (vgl. 'Der Spiegel' vom 18.10.1971), Dr. Hupka und Dr. Seume (vgl. 'Der Spiegel' vom 6.3.1972) auch nur noch 2 Berliner SPD-Abgeordnete diesem Beispiel folgen und der CDU/CSU-Fraktion beitreten sollten, so hätte zwar die Regierungskoalition weiterhin sowohl eine Mehrheit von 4 Stimmen bei der Kanzlerwahl (223 SPD + 27 FDP Abgeordnete = 250 Abgeordnete gegenüber 246 Abgeordneten der CDU/CSU) als auch im übrigen noch eine Mehrheit von 2 Stimmen, nämlich mit 260 Mandaten (232 SPD + 28 FDP Abgeordnete) gegenüber 258 Mandaten der CDU/CSU-Opposition, müßte sich aber in sämtlichen neun 25er-Ausschüssen mit einer Minderheit begnügen (vgl. auch Schneider, Hare contra d'Hondt, S. 446). Nach dem Niemeyer-Verfahren ergäbe sich nämlich folgende Sitzverteilung:

CDU/CSU	$\frac{258}{518}$	x	25	= 12,453	Sitze: 12 + 1
SPD	$\frac{232}{518}$	x	25	= 11,198	Sitze: 11
FDP	$\frac{28}{518}$	x	25	= 1,353	Sitze: 1 .

Entsprechend diesem Verfahren setzte sich der Beirat bei seiner konstituierenden Sitzung am 4.3.1971 wie folgt zusammen:

CDU/CSU	$\frac{253}{518}$	x	11	=	5,372	Sitze: 5
SPD	$\frac{237}{518}$	x	11	=	5,033	Sitze: 5
FDP	$\frac{28}{518}$	x	11	=	0,595	Sitze: 0 + 1 [1].

2. Auswahl der 4 Vertreter des Bundesrates

Anzahl und Auswahlkriterien der Bundesratsvertreter

---

1) Diese Sitzverteilung im Beirat würde sich auch dann nicht ändern, wenn - wie in Anm. 2, S. 29 angedeutet - sich durch den Übertritt von zwei weiteren z.B. Berliner SPD-Abgeordneten das Verhältnis von Regierungskoalition zu Opposition auf 260 : 258 verschieben sollte. Bei Anwendung des Niemeyer-Verfahrens ergibt sich dies wie folgt:

CDU/CSU	$\frac{258}{518}$	x	11	=	5,479	Sitze: 5
SPD	$\frac{232}{518}$	x	11	=	4,925	Sitze: 4 + 1
FDP	$\frac{28}{518}$	x	11	=	0,595	Sitze: 0 + 1.

Dennoch bleibt gerade unter Berücksichtigung der Tatsache, daß in den 25er-Ausschüssen die Regierungskoalition bei einer solchen Konstellation keine Mehrheit mehr hätte, zu überlegen, ob man nicht für die Verteilung der Ausschußsitze ein von van Randenborgh (vgl. van Randenborgh, Verteilung der Ausschußsitze, in: 'Das Parlament', vom 23.1.1971) und von Schneider (vgl. Schneider, Hare contra d'Hondt, S. 447) vorgeschlagenes Verfahren anwenden sollte.
Dieser Berechnungsmodus trägt dem Umstand Rechnung, daß im normalen Parlamentsbetrieb, vor allem aber bei den gegenwärtigen Verhältnissen im Plenum, sich Regierungskoalition und Opposition als zwei getrennte Blöcke gegenüberstehen. Errechnet man daher in einem zweistufigen Verfahren zunächst die Sitze für den Block der Regierungskoalition und für den Block der Opposition (die auch aus mehreren Fraktionen bestehen kann) in einem Ausschuß, so ist gewährleistet, daß für die Parlamentsmehrheit immer eine Ausschußmehrheit zustande kommt. In der zweiten Stufe wären dann die Sitze innerhalb der beiden Blöcke auf die sie tragenden Fraktionen zu verteilen.

sind seit 1950 unverändert geblieben. Der Bundesrat entsandte von Anfang an 4 Vertreter, von denen drei auf Vorschlag seines Wirtschaftsausschusses und einer auf Vorschlag seines Agrarausschusses vom Plenum gewählt wurden. Er achtete im Gegensatz zum Bundestag nicht darauf, daß sich die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse seines Plenums bei der Benennung seiner Vertreter im Beirat widerspiegelten[1].

Vielmehr schlugen die beiden Ausschüsse jeweils Vertreter solcher Länder vor, die am Außenhandel besonderes Interesse haben. Dies sind auf Grund ihrer spezifischen Lage einmal die Küstenländer Norddeutschlands, vor allem die Hansestädte Bremen und Hamburg. Insbesondere das Land Bremen ist überwiegend auf seinen Außenhandel angewiesen und war daher seit 1950 ununterbrochen durch seinen Senator für Außenhandel als ordentlicher Vertreter des Bundesrates im Beirat vertreten. Auch Hamburg und Niedersachsen stellten seit der 3. Wahlperiode durchweg ordentliche Vertreter des Bundesrates im Beirat. Allerdings zählt Niedersachsen ebenso wie Baden-Württemberg, das ebenfalls seit der 3. Wahlperiode immer einen ordentlichen Vertreter des Bundesrates in den Beirat entsandte, schon zu den Ländern, die auf Grund ihrer landwirtschaftlichen Struktur an den handelsvertraglichen Vereinbarungen mit dem Ausland besonders interessiert sind. Ein Beauftragter dieser beiden Länder wurde daher auch jeweils im Wechsel von Agrarausschuß und Wirtschaftsausschuß als ordentlicher Vertreter des Bundesrates für den Beirat vorgeschlagen. Der Agrarausschuß benannte

---

1) Das Mehrheitsverhältnis zwischen Vertretern der CDU/CSU-geführten Landesregierungen und zwischen Vertretern der SPD-FDP-geführten Landesregierungen beträgt gegenwärtig ohne die Stimmen Berlins 21 : 20. Es hat in jüngster Zeit z.B. beim Städtebauförderungsgesetz und vor allem beim "Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum", bei dem der Bundestag am 10.11.1971 einen Einspruch des Bundesrates gemäß Art. 77 Abs. 4 Satz 1 GG zurückwies, eine besondere Rolle gespielt (vgl. dazu Steno. Bericht der 150. Sitzung des BT vom 10.11.1971, S. 8643).

daneben seit der 3. Wahlperiode jeweils einen Ministerialbeamten des ebenfalls vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Bundeslandes Schleswig-Holstein als Stellvertreter. Der Wirtschaftsausschuß dagegen schlug als Stellvertreter jeweils Personen aus den mehr durch den Außenhandel mit industriellen Erzeugnissen betroffenen Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern vor.

Hinter diese sachlichen, allein auf Probleme des Außenhandels bezogenen Auswahlkriterien traten neben parteipolitischen auch allgemein politische Erwägungen zurück. So beantragte z.B. zu Beginn der 3. Wahlperiode ein Beauftragter Berlins, der Wirtschaftsausschuß möge den Berliner Senator Dr. Klein zur Ernennung als ordentlichen Vertreter im Beirat vorschlagen. Als Begründung wies er darauf hin, daß sich Senator Dr. Klein im Jahre 1950 bei den Verhandlungen mit dem Deutschen Bundestag über die Beteiligung des Bundesrates an der Arbeit des Beirates sehr verdient gemacht habe. Vor allem aber sei die Benennung eines Berliner Senators für den Beirat im Hinblick auf die Handelsverträge mit den Ostblockstaaten von besonderer politischer Bedeutung, weil dadurch dokumentiert werde, daß Berlin in Außenhandelsangelegenheiten von der Bundesrepublik vertreten werde. Die Mehrheit des Wirtschaftsausschusses ließ sich von dieser Argumentation nicht beeinflussen und lehnte den Antrag ab. Mitglieder oder Beauftragte der Landesregierungen von Berlin, Rheinland-Pfalz und auch dem Saarland sind seit der 3. Wahlperiode in den Beirat weder als Vertreter noch als Stellvertreter delegiert worden.

3. Veränderung der Repräsentanz des Bundesrates

Die Bedeutung, die der Bundesrat seiner Beteiligung an der Arbeit des Beirates im Jahre 1950 beimaß,

kommt vor allem dadurch zum Ausdruck, daß er sich entschloß, 4 seiner M i t g l i e d e r zu entsenden und als deren Stellvertreter entweder Mitglieder oder aber Beamte zu benennen, die mindestens im Range eines Ministerialdirektors stehen sollten[1].

Zwar benannte der Bundesrat in der 1. Wahlperiode tatsächlich 4 seiner Mitglieder als seine Vertreter für den Beirat, doch wurde z.B. zu einem Stellvertreter ein Ministerialrat aus Baden-Württemberg bestellt. In der 2. Wahlperiode delegierte der Bundesrat noch 3 seiner Mitglieder als Vertreter in den Beirat und ein weiteres als Stellvertreter[2]; gleichzeitig aber ernannte der Bundesrat den seinerzeitigen Oberregierungsrat Dr. Barzel zum Vertreter sowie Regierungsdirektor Engel und Ministerialdirigent Dr. Zee-Heraeus zu Stellvertretern[3].

In der 3., 4. und 5. Legislaturperiode vertraten jeweils noch 2 Mitglieder des Bundesrates diesen im Beirat, in der 6. nur noch eines. Auch von den Stellvertretern hatten seit der 3. Wahlperiode jeweils noch 2 Herren den Rang eines Ministerialdirektors inne, während es gegenwärtig nur noch einer ist.

Neben dem Umstand, daß Beiratssitzungen in der Vergangenheit häufig sehr kurzfristig angesetzt wurden und daher Regierungsmitglieder und leitende Beamte - wie Ministerialdirektoren - auf Grund ihrer Termingestaltung und der Entfernung von Bonn nur selten an den Beiratssitzungen teilnehmen konnten, dürfte diese rückläufige Tendenz der Repräsentanz des Bundesrates im Beirat auf die sinkende Bedeutung, die der Arbeit des Beirates von seiten des Bundesrates zuerkannt wird, zurückzuführen

---

1) Vgl. Protokoll der 7. Sitzung des Beirates vom 26.10.1950, S. 3

2) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 19.1.1954, S. 3

3) Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 19.1.1954, S. 3

sein. Vor der Konstituierung des Beirates in der 6. Wahlperiode wurden daher sogar Überlegungen angestellt, ob der Bundesrat nicht auf die förmliche Entsendung von Beauftragten verzichten sollte. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf den wachsenden Stellenwert der Handelsvertragsverhandlungen mit den Staatshandelsländern hat der Bundesrat jedoch von diesen Plänen Abstand genommen.

2. Kapitel: Die Arbeit des Beirates

I. Die Aufgaben des Beirates

1. Grundsätzliches

Gemäß Ziffer 3 der vom Bundestagsplenum gebilligten Vereinbarung zwischen dem Außenhandelsausschuß und der Bundesregierung[1] ist es die Aufgabe des Beirates, die Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen zu beraten. Der Beirat soll dafür sorgen, daß die grundsätzlich bestehende Verantwortung des Parlamentes auch auf dem Gebiet des Außenhandels zur Auswirkung kommt.

Durch diese Aufgabenstellung unterscheidet sich der Beirat ganz wesentlich von einem Gremium, das einen ähnlichen Namen trägt, nämlich dem Außenhandelsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen[2].

---

1) Vgl. BT-Drucksache I/1207

2) Vgl. zum Außenhandelsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen z.B. die Pressemitteilung Nr. 4280 dieses Ministeriums vom 23.8. 1971, in der es u.a. heißt: "Unter Vorsitz von Herrn Dr. h.c. Alwin Münchmeyer trat am 23. August der Außenhandelsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen zusammen. Gegenstand der Erörterungen waren die jüngsten wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen der US-Regierung".

Letzterer ist ein Beirat i.S. des § 62 GGO I[1] und als solcher eine besondere Hilfseinrichtung der Exekutive[2].

Demgegenüber kann der hier zu behandelnde Beirat entsprechend seiner Aufgabenstellung als eine Hilfseinrichtung des Parlamentes qualifiziert werden.

Die besondere Art der Aufgabe des Beirates bei den Verhandlungen zum Abschluß eines Außenhandelsvertrages erfordert in der Regel die absolute Geheimhaltung seiner Beratungsgegenstände. Denn es kann der Verhandlungsposition der Bundesregierung keineswegs förderlich sein, wenn z.B. der Partner einer auszuhandelnden Außenhandelsvereinbarung durch irgendwelche Veröffentlichungen offizieller oder inoffizieller Art über die Beratungen im Beirat schon von vornherein weiß, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit die Bundesregierung Konzessionen zu machen bereit ist. Daher waren Regierung und Parlament sich von Anfang an darüber einig, daß der Beirat lediglich von einem kleinen Kreis von Parlamentariern zu bilden sei und daß seine Sitzungen zum Teil ausdrücklich für vertraulich erklärt werden sollten. Gerade der letzte Umstand erschwert es einem außenstehenden Betrachter erheblich, einen Einblick in die tatsächliche Arbeit des Beirates zu gewinnen. Häufig ergeben sich nicht einmal aus den Kurzprotokollen über die Sitzungen konkrete Anhaltspunkte dafür, wie der Beirat im Einzelfall seinen Aufgaben nachkommt[3].

---

1) Abkürzung für Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allg. Teil, abgedruckt bei Lechner-Hülshoff, Parlament, S. 360 ff

2) Vgl. zu Anzahl und Aufgaben solcher Beiräte die Antwort des Bundesinnenministers vom 14.7.1969 - BT-Drucksache V/4585 - auf die Kleine Anfrage vom 25.4.1969 - BT-Drucksache V/4137 -; ferner Kipp, Hilfseinrichtungen, S. 513 ff

3) Vgl. dazu z.B. das Protokoll der 2. Sitzung in der 6. Wahlperiode vom 12.3.1971. Das gesamte Protokoll lautet wie folgt: "Ministerialdirektor Dr. Hanemann, Bundeswirtschaftsministerium, und Botschafter Dr. Hermes, Auswärtiges Amt, berichten über den Stand der Vertragsverhandlungen mit der UdSSR. Berichte und Aussprache werden für vertraulich erklärt."

Somit entfällt weitgehend eine wichtige Hilfsquelle für die Darstellung der praktischen Arbeit und des wirklichen Einflusses dieses parlamentarischen Gremiums.

2. Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Regierung zu Einzelfragen bei laufenden Außenhandelsvertragsverhandlungen (sog. vorgängige Kontrolle = Kontrollfunktion)

Fraglich ist nun, was es bedeutet, wenn dem Beirat die Aufgabe übertragen ist, dafür Sorge zu tragen, daß die grundsätzlich bestehende Verantwortung des Parlamentes auch auf dem Gebiet des Außenhandels zur Auswirkung kommt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in einem parlamentarischen Regierungssystem[1] die Verteilung der Verantwortung der Aufgabenverteilung entspricht. Soweit danach einer Gewalt eine Verantwortung auf einem bestimmten Gebiet auferlegt wird, ist ihr auch die Möglichkeit zu geben, dieser Verantwortung gemäß zu handeln. Die Möglichkeit des Parlamentes, seiner Verantwortung gerecht zu werden, ist neben der gesetzgeberischen Arbeit die Kontrolle der Regierung, wobei die verschiedensten Mittel zur Durchführung der Kontrolle in Betracht kommen[2]. Kontrolle und Verantwortung ergänzen sich. Sie gewährleisten - wie Kewenig es ausdrückt - "die Transparenz des Systems"[3]. Daraus folgt, daß der Beirat als Gremium des Parlamentes für dieses eine Kontrollfunktion auf dem Gebiet des Außenhandels auszuüben und entsprechend seinem Kontrollbefund die Bundesregierung zu beraten hat.

---

1) Vgl. zu diesem Begriff die gründliche Untersuchung von Rausch, Regierungssystem, S. 11 ff

2) Vgl. dazu z.B. Bürgel, Bundestag, S. 873

3) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 24

Gemäß Ziffer 4 Abs. 1 der Vereinbarung hat die Bundesregierung den Beirat von b e v o r s t e h e n d e n handelspolitischen Verhandlungen in Kenntnis zu setzen, und zwar so rechtzeitig, daß ihm Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme verbleibt. Die Bundesregierung ist also verpflichtet, vor Beginn von Vertragsverhandlungen ihre Konzeption für einen bestimmten, abzuschließenden Handelsvertrag vorzulegen. Das aber kann sie überzeugend nur tun, wenn sie den Einzelvertrag eingebettet in den Rahmen ihrer Gesamtplanung der Außenhandelspolitik darstellt. "Ohne Kenntnis der Gesamtzusammenhänge würde die Behandlung der Einzelabkommen erschwert und geradezu unmöglich gemacht"[1]. Es ergibt sich somit, daß die Kontrollfunktion des Beirates sich über den Einzelvertrag hinaus auf die Gesamtplanung der Außenhandelspolitik erstreckt bzw. erstrecken kann. Er hat "auch zu den grundsätzlichen Fragen vorzustoßen"[2]. Es erscheint daher gerechtfertigt, dem Beirat in einem bestimmten Sinne die Funktion einer Planungskontrolle zuzuerkennen. Da diese Kontrolle sich naturgemäß nicht auf eine nachträgliche Kontrolle im Sinne der Nachprüfung bereits abgeschlossener Handlungen beschränkt, sondern im Gegenteil bereits bei der Willensbildung der Regierung für den Einzelvertrag einsetzt, besteht die Aufgabe des Beirates in einer sog. "vorgängigen"[3] oder - wie Bäumlin es ausdrückt - "gestaltenden"[4] Kontrolle.

Auch während der Verhandlungen ist der Beirat zu informieren, und zwar dann, wenn sich im Laufe der Verhand-

---

1) Vgl. 1. Bericht über die Tätigkeit des Beirates, Anlage zum Protokoll der 21. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 26.10.1950, S. 5

2) Vgl. 1. Bericht über die Tätigkeit des Beirates, Anlage zum Protokoll der 21. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 26.10.1950, S. 4

3) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 678

4) Vgl. Bäumlin, Kontrolle, S. 288

lungen auf Grund bestimmter Umstände (Verhalten und Intentionen des Vertragspartners, Änderung der Plankonzeption z.B. in der Landwirtschaft durch unerwartete Ernteergebnisse in verschiedenen Zweigen, Produktionsausfälle durch Arbeitskämpfe usw.) die Notwendigkeit wesentlicher Abweichungen von den nach der Beratung durch den Beirat erstellten Grundzügen des erstrebten Abkommens ergibt. Zwar spricht Ziffer 4 Abs. 2 in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich von dem Recht des Beirates, auch in diesem Stadium Stellungnahmen abzugeben, doch ergibt sich dies notwendigerweise bereits aus der Beratungsfunktion. Diese besteht eben gerade darin, Informationen entgegenzunehmen und auf Grund dieser Informationen, gepaart mit der Kenntnis der Gesamtplanung und dem Sachverstand für die anstehenden Probleme, bestimmte Stellungnahmen im Sinne von Ratschlägen abzugeben. Oberregierungsrat Dörfler gab dazu in der 27. Sitzung des Beirates am 13.3.1952 bekannt, das Bundeswirtschaftsministerium gehe davon aus, "daß ein Abkommen dann unterzeichnet werden kann, wenn sich bei den im Beirat vorgetragenen, in Vorbereitung befindlichen Abkommen keine wesentlichen Änderungen mehr ergeben haben"[1].

Selbst nach Abschluß der Vertragsverhandlungen, aber vor Inkrafttreten der handelspolitischen Vereinbarungen muß die Regierung dem Beirat die Möglichkeit geben, sich innerhalb von zwei Wochen zu der Vereinbarung zu äußern (Ziffer 4 Abs. 3 der Vereinbarung). "Um diesem Erfordernis in jedem Fall Rechnung zu tragen", so führte Bundeswirtschaftsminister Prof. Erhard in einem Schreiben vom 9.4.1952 an den Vorsitzenden des Beirates[2], den Abgeordneten Kuhlemann, aus, "habe ich meine

1) Vgl. Protokoll der 27. Sitzung des Beirates vom 13.3.1952, S. 6

2) Verteilt als Material für die Mitglieder des Beirates entsprechend der Ankündigung des Beiratsvorsitzenden in der 30. Sitzung des Beirates am 24.4. 1952. Vgl. Protokoll dieser Sitzung, S. 7

Referenten ausdrücklich angewiesen, die Veröffentlichung handelsvertraglicher Vereinbarungen im Bundesanzeiger erst vorzunehmen, wenn die abschließende Stellungnahme des Beirates vorliegt".

Dagegen - so stellte Prof. Erhard weiterhin klar - vermöge er nicht der Abhängigmachung der U n t e r z e i c h n u n g handelsvertraglicher Vereinbarungen von einer vorangegangenen dreifachen Unterrichtung des Beirates, nämlich vor, während der Verhandlungen und vor Unterzeichnung der Vereinbarungen zuzustimmen. Die Verträge seien unmittelbar nach Abschluß der Verhandlungen zu unterzeichnen, denn den Handelsvertragspartnern könne eine Unterbrechung der Verhandlungen nach Einigung über alle Vertragspunkte zwecks Herbeiführung der Zustimmung des Beirates nicht zugemutet werden. Im übrigen würde ein solches Verfahren auch auf wenig Verständnis stoßen, da es in anderen Ländern nicht geübt werde[1].

3. Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Regierung zur Frage der Ratifizierungsbedürftigkeit einzelner Außenhandelsverträge (Gutachterfunktion)

Gemäß Ziffer 4 Abs. 3 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Außenhandelsausschuß hat der Beirat weiterhin die Aufgabe, der Regierung gegenüber zu der Frage Stellung zu nehmen, ob er eine Vereinbarung für zustimmungsbedürftig im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG hält. Durch die laufende Unterrichtung kann der Beirat bereits im Vorstadium prüfen, ob der eine oder andere Außenhandelsvertrag dem Parlament zur Ratifizierung vorgelegt werden muß. Bei einmütiger Auffassung des Beirates in einer solchen Frage wird sich die Regierung der Forderung nach einer formellen Ratifikation selten

1) Entsprechend dieser Mitteilung von Prof. Erhard ist - soweit dies verfolgt werden konnte - grundsätzlich verfahren worden.

verschließen können[1]. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß eine Ratifikation durch das Plenum selten erforderlich ist[2]. In dem ersten Bericht des Beirates über seine Tätigkeit an den Außenhandelsausschuß wurde mitgeteilt, daß von den ca. 25 ersten Vertragsabschlüssen lediglich drei Abkommen für ratifizierungsbedürftig gehalten worden sind[3]. Während aber in den ersten Legislaturperioden der Beirat noch mehrfach zu dem Ergebnis kam, daß Abkommen dem Parlament zur Ratifizierung vorzulegen seien[4], ist eine Stellungnahme des Beirates zu dieser Frage seit dem 13.3.1963[5] nicht mehr erfolgt.

---

1) Soweit ersichtlich, ist die Bundesregierung nur in Ausnahmefällen nicht dem Votum des Beirates gefolgt. So wurden neben dem Frankreichvertrag die Handelsverträge mit Schweden und Dänemark entgegen der Stellungnahme des Beirates (vgl. Protokoll der 27. Sitzung vom 13.3.1952, S. 3) nicht dem Parlament zur Ratifizierung vorgelegt.

2) Vgl. dazu auch Maunz (in Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 59 Rdn.15 Anm. 2), der mit Recht ausführt, daß Handelsverträge nur in besonderen Fällen "politisch" i.S. des Art. 59 Abs. 2 sind, d.h. nur in besonderen Fällen ratifizierungsbedürftig sind.

3) Vgl. Anlage zum Protokoll der 21. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 26.10.1950, S. 4. Dabei handelte es sich um die Verträge mit Pakistan, Brasilien und Frankreich. Während die Regierung dem Parlament die beiden ersten Verträge zur Ratifizierung tatsächlich vorlegte, lehnte sie dies im Falle des Vertrages mit Frankreich ab.

4) Vgl. dazu die Anlagen zu den Protokollen der 44. und 66. Sitzung des Außenhandelsausschusses in der 1. Legislaturperiode; insgesamt in der 1. Legislaturperiode ca. 25, in der 2. und 3. jeweils 3 mal.

5) Vgl. Protokoll der 6. Sitzung des Beirates vom 13.3. 1963, S. 5 im Zusammenhang mit einem Abkommen mit Polen. Allerdings wurde dieser Vertrag nicht für ratifizierungsbedürftig erachtet. Die letzten positiven Stellungnahmen, d.h. Voten des Beirates, die eine Ratifizierungsbedürftigkeit bejahen, stammen aus der 3. Wahlperiode (vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 17.4.1958, S. 31, 32 und 36) und behandeln die Handelsverträge mit der Dominikanischen Republik, mit Italien und der UdSSR.

4. Keine Aufgaben gegenüber dem Plenum und seinen Ausschüssen

Dem Plenum des Bundestages selbst gegenüber hat der Beirat keinerlei Aufgaben. Er erhält weder Vorlagen überwiesen noch trägt er Empfehlungen vor. Seine einzige Aktivität dem Parlament gegenüber bestand in der ersten Wahlperiode in der Anfertigung von Berichten über seine Tätigkeit, die zu den Protokollen des Außenhandelsausschusses genommen wurden, d.h. für die übrigen dem Beirat nicht angehörenden Ausschußmitgliedern bestimmt waren. In den späteren Legislaturperioden sind solche Tätigkeitsberichte nicht mehr erstellt worden[1].

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die besondere Bedeutung der Beratungsaufgabe des Beirates und damit nicht zuletzt seine Bedeutung überhaupt in der Verpflichtung der Bundesregierung zu sehen ist, jedes Abkommen schon im 'Geburtsstadium' vorzulegen, damit der Beirat auf Grund seiner besonderen Sachkenntnis seine Intentionen und Vorschläge bereits den Außenhandelsdelegationen für ihre Verhandlungen mit auf den Weg geben kann. Der Beirat ist somit ein Gremium, das die Aufgabe hat, - wie Laforet einmal in einem anderen Zusammenhang gesagt hat - "laufend die gegenwärtigen und zukünftigen Einzelmaßnahmen der Regierung zu überwachen, um dadurch im Einzelfall bestimmenden Einfluß auszuüben zu versuchen"[2].

---

1) Diese Tatsache ist deshalb etwas erstaunlich, weil in der 5. Wahlperiode der Vorsitzende des Beirates, der Abgeordnete Lange, unter Zustimmung der übrigen Beiratsmitglieder den Vorschlag machte, den Wirtschaftsausschuß über die Tätigkeit des Beirates zu unterrichten. Vgl. Protokoll der 6. Sitzung des Beirates vom 8.7.1967, S. 9

2) Vgl. Laforet, Scheidung der Gewalten, S. 63

II. Die Erweiterung des Aufgabenkreises auf die Abgabe von Stellungnahmen zu allgemeinen Problemen der Außenhandelspolitik in den Anfangsjahren

In den Anfangsjahren beschränkte sich der Beirat keineswegs darauf, nur die einzelnen Außenhandelsverträge zu überprüfen. Schon bald nach seiner Bildung befaßte sich der Beirat auch mit Fragen des Zahlungsverkehrs, denn "die praktische Arbeit zeigte, daß ... der zuerst gesteckte Arbeitsrahmen gesprengt werden mußte"[1]. Die Verschuldungslage, die Devisenbilanz und sich daraus ergebende Maßnahmen der Bank deutscher Länder wurden erörtert und ein Vortrag des Präsidenten der Bank deutscher Länder, Geheimrat Vocke, erbeten. Über diesen gewünschten Bericht kam es zu einem schweren Konflikt mit Geheimrat Vocke, der sich weigerte, dem Beirat Auskunft über die devisenwirtschaftliche Situation der Bundesrepublik zu geben. "Der Beirat ist einmütig der Ansicht, daß die Mitteilung von Geheimrat Vocke als Ablehnung einer Berichterstattung vor dem Beirat durch einen namhaften Vertreter der BdL anzusehen ist"[2]. Als der zuständige Referent des Bundeswirtschaftsministeriums erklärte, daß auch er "seit dem 30.9.1950 nicht mehr in den Besitz der Zahlen zur devisenwirtschaftlichen Lage"[3] gekommen sei und die Bank deutscher Länder es abgelehnt habe, trotz Aufforderung "selbst für Zwecke des Bundeswirtschaftsministeriums"[4] Daten mitzuteilen, erklärte der Abgeordnete Etzel - damals Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaftspolitik -, "daß eine solche Einstellung zu einer grundlegend anderen Auffassung über das zu schaffende Bundesnotenbankgesetz führen müsse"[5].

---

1) Vgl. 1. Bericht des Beirates, Anlage zum Protokoll der 21. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 20.10.1950, S. 4

2) bis 5) Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Beirates vom 9.11.1950, S. 3

Das Informationsverlangen der Abgeordneten wurde schließlich befriedigt und der Konflikt mit der Zentralbank nicht ausgeweitet, als nach einem Schreiben des Beiratsvorsitzenden an Bundeskanzler Dr. Adenauer[1] der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums im Auftrag des Bundeswirtschaftsministers in der Sitzung am 7.12.1950 eine Darstellung der Devisensituation und der entsprechenden Zentralbankpolitik vortrug[2].

Der Beirat widmete sich auch Fragen der europäischen Zahlungsunion und deren Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehr. "Der Arbeitseifer des Beirates ging sogar so weit, daß er sich nach Gehör von Klagen der Delegationsführer über technische Schwierigkeiten im Ausland auch über den Aufbau der neu zu errichtenden Konsulate, besonders über die Gestaltung der anzugliedernden Wirtschaftsabteilungen informieren ließ"[3]. In einem Schreiben vom 21.1.1953 an das Auswärtige Amt trug der stellvertretende Vorsitzende des Beirates, der Abgeordnete Dr. Serres, die Bitte des Beirates vor "mit tunlicher Beschleunigung für die Errichtung einer diplomatischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Ceylon Sorge zu tragen"[4].

Aus Anlaß der Beratungen über die Handelsabkommen mit Schweden, Dänemark und Belgien Anfang 1953 äußerte der Staatssekretär des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Dr. Sonnemann, Bedenken, "daß wegen bestimmter Exportwünsche der Industrie auf Veranlassung des Bundeswirtschaftsministeriums

---

1) Vgl. Protokoll der 10. Sitzung des Beirates vom 30.11.1950, S. 3/4

2) Vgl. Protokoll der 11. Sitzung des Beirates vom 7.12.1950, S. 6 ff

3) Vgl. Tudyka, Parlament, S. 297 f

4) Vgl. Anlage zum Protokoll der 39. Sitzung des Beirates vom 16.1.1953

vielfach zu große Zugeständnisse auf dem Ernährungssektor gemacht würden". Er regte daher an, "daß unter Mithilfe des Beirates Absprachen zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erfolgen, mit dem Ziel, einen Rahmen für die Handelsvertragsverhandlungen zu schaffen, insbesondere auch auf dem gewerblichen Sektor, um zu einem Ein- und Ausfuhrplan zu kommen"[1]. Nach einer kurzen Diskussion folgten die Mitglieder des Beirates dieser Anregung.

Wie bereits ausgeführt[2], erkannte der Beirat sehr bald, daß zur Beurteilung von Einzelverträgen die Kenntnis der Gesamtzusammenhänge des Außenhandels notwendig ist. Aus diesem Grunde ließ sich der Beirat regelmäßig über die internationalen Handelskonferenzen unterrichten. Insbesondere das Gatt[3] und damit zusammenhängend die sog. Kennedy-Runde[4], die OEEC[5] und die ECE[6] waren in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Die Entgegennahme von Berichten - z.B. über die zweite Welthandelskonferenz in Neu-Dehli[7] - und Reisen von Beiratsmitgliedern - z.B. im September 1963 nach Thailand, Birma, Indien und Pakistan[8] - trugen dazu bei, dem Beirat die Möglichkeit zu geben, fundierte Stellungnahmen abzugeben und die Regierung sachgerecht zu beraten.

---

1) Vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Beirates vom 16.1.1953, S. 3/4

2) Vgl. oben S.37

3) Abkürzung für General Agreement of Tariff and Trade. Vgl. dazu im einzelnen Liebich, Grundriß, S. 11 ff

4) Vgl. dazu Liebich, Grundriß, S. 38 ff

5) Abkürzung für Organisation for European Economic Cooperation

6) Abkürzung für Economic Commission for Europe

7) Vgl. Protokoll der 14. Sitzung des Beirates vom 27.6.1968, S. 3

8) Vgl. Protokoll der 43. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 7.11.1963, S. 6

III. Die Arbeit des Beirates zum gegenwärtigen Zeitpunkt

1. Einfluß der Liberalisierung des Außenhandels und der Gründung der EWG auf den Arbeitsanfall

Die Aufgabenfülle und dem folgend die Arbeitsweise des Beirates haben sich im Laufe der Jahre erheblich verändert. Durch die weitgehende Liberalisierung des Außenhandels[1] und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft[2] verringerte sich die Zahl der bilateralen Abkommen, über die im Beirat zu beraten ist[3]. Seit dem 1.1.1970, d.h. nach Ablauf der gemäß Art. 8 des EWG-Vertrages 12-jährigen Übergangszeit[4], ist den Mitgliedern der EWG gemäß Art. 113 des EWG-Vertrages die Kompetenz auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik fast vollständig entzogen[5]. Die grundle-

---

1) Die Liberalisierung geht zurück auf vertragliche Absprachen der Mitglieder der OEEC, alle innereuropäischen Mengenbeschränkungen abzubauen (Liberalisierung-Kodex vom 18.8.1950). Gegenwärtig sind über 90 % des innereuropäischen Warenverkehrs liberalisiert.

2) Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erfolgte durch die Verträge von Rom vom 25.4.1957. Vgl. BGBl. II (1957), S. 766 ff

3) Diese Verringerung spiegelt sich wider in der Abnahme der Anzahl der Sitzungen des Beirates in den einzelnen Legislaturperioden. Der folgende Überblick verdeutlicht dies:

In der ersten Wahlperiode	= 43 Sitzungen
In der zweiten Wahlperiode	= 39 Sitzungen
In der dritten Wahlperiode	= 14 Sitzungen
In der vierten Wahlperiode	= 14 Sitzungen
In der fünften Wahlperiode	= 18 Sitzungen
In der sechsten Wahlperiode	= bisher (15.4.72) 8 Sitzungen

4) Der Vertrag trat am 1.1.1958 in Kraft, vgl. Art. 247 EWG-Vertrag i.Verb. m. BGBl. II (1958), S. 1

5) Vgl. u.a. Wohlfahrt, EWG-Vertrag, Art. 113, Anm. 1 - 6

genden Entscheidungen werden in den Organen der Gemeinschaft getroffen. Verhandlungen zum Abschluß von Handelsverträgen mit Drittländern führt die Kommission auf Grund einer Ermächtigung des Ministerrates (Art. 113 Abs. 3 EWG-Vertrag). Abgeschlossen werden die Abkommen im Namen der Gemeinschaft durch den Rat (Art. 114 und 228 EWG-Vertrag).

2. Gegenwärtig zu behandelnde Materien

a) Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, wie diese Verträge von den nationalen Parlamenten zu behandeln sind. Zu Recht warf daher bereits im Jahre 1959 der stellvertretende Vorsitzende des Beirates, der Abgeordnete Margulies, die Frage auf, ob die Bundesregierung den Beirat auch über die Entwicklungen hinsichtlich der Außenhandelspolitik im Ministerrat der EWG zu unterrichten und eine Stellungnahme des Beirates vor dem Abschluß von Verträgen der Gemeinschaft mit Drittländern entgegenzunehmen habe. Diese Frage hat seither an Aktualität gewonnen, weil die EWG seit dem 1.1.1970 auf dem Gebiet des Außenhandels erhebliche Kompetenzen eingeräumt bekommen hat und noch weitere erhalten wird. Jedenfalls solange es noch kein direkt gewähltes europäisches Parlament gibt, dem die Organe der EWG unmittelbar verantwortlich sind[1], müssen die nationalen Parlamente zu vermeiden suchen, daß die Organe der EWG ohne ihr Wissen wichtige Entscheidungen u.a. in der Außenhandelspolitik treffen[2]. Um die angesprochene Frage beantworten zu können, ist

---

1) Das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Vgl. dazu u.a. Bucher, Probleme, S. 850 ff; ferner den schriftlichen Bericht des Abgeordneten Mommer, Steno. Protokoll der 224. Sitzung des BT vom 5.7. 1957, S. 13388 ff und Wohlfahrt, EWG-Vertrag, Vorbem. 12 zu Art. 137 mit weiteren Nachweisen.

2) Vgl. zum Problem der Kontrolle des Ministerrates auch Carstens, Diskussionsbeitrag, S. 130 ff

zu prüfen, ob sich aus der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Außenhandelsausschuß überhaupt eine Verpflichtung der Bundesregierung herleiten läßt, über ihre Planungen und ihre Haltung zu der Außenhandelspolitik der EWG und speziell zu den anstehenden Handelsvertragsverhandlungen der EWG mit Drittländern den Beirat zu unterrichten und seine Stellungnahme entgegenzunehmen.

Zur Untersuchung dieses Problems ist es notwendig, kurz auf das Verfahren beim Abschluß eines Handelsvertrages der EWG mit Drittländern einzugehen:
Nach Art. 113 des EWG-Vertrages führt die Kommission die Verhandlungen mit Drittländern. Sie tut dies im Rahmen und nach Maßgabe des Mandates sowie bestimmter Verhandlungsrichtlinien des Ministerrates[1]. Innerhalb dieser Richtlinien ist die Kommission in der Verhandlungsführung frei, sie hat lediglich ein "Benehmen" mit einem besonderen Ausschuß von Regierungsvertretern (sog. Hundertdreizehner-Ausschuß) herzustellen (Art. 113 Abs. 3 EWG-Vertrag).

Somit ergibt sich, daß die nationalen Regierungen bei zwei Gelegenheiten Einfluß auf die Handelsvertragsgestaltung der EWG nehmen können. Dies ist e r s t e n s bei der Erteilung des Mandats durch den Ministerrat an die Kommission und bei der Erarbeitung der Verhandlungsrichtlinien der Fall. Z w e i t e n s können die Regierungen der Mitgliedstaaten innerhalb des Hundertdreizehner-Ausschusses im Rahmen der Richtlinien Einfluß auf den Gang der Verhandlungen nehmen. Allerdings hat sich in der Praxis bisher herausgestellt, daß sich unterschiedliche Auffassungen im Hundertdreizehner-Ausschuß

---

1) Um sicherzustellen, daß die Gegenseite sich in ihrer Verhandlungsführung nicht auf die Richtlinien des Rates einstellen kann, werden die Einzelheiten der Richtlinien strikt geheimgehalten.

zugunsten der Kommission auswirken[1].

Es bleibt also zu prüfen, ob die Bundesregierung über ihren Standpunkt bei diesen Gelegenheiten dem Beirat zu berichten hat. Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß durch die Verhandlungen der EWG-Kommission der deutsche Außenhandel unmittelbar betroffen ist und der Beirat gerade die Aufgabe hat, Sorge dafür zu tragen, daß "die grundsätzliche Verantwortung des Parlamentes ... auf dem Gebiet der (deutschen) Außenhandelspolitik zur Anwendung kommt"[2]. Dieser Aufgabe kann der Beirat nur gerecht werden, wenn ihm Einflußmöglichkeiten dort eingeräumt werden, wo noch Ansatzpunkte nationaler Verantwortung gegeben sind, d.h. deutsche Stellen auf die geplanten oder bereits begonnenen Verhandlungen der Kommission einwirken können. Das aber bedeutet, daß die Bundesregierung dem Beirat durch ausreichende Informationen die Gelegenheit geben muß, auf die deutsche Position bei den Vertragsverhandlungen der EWG Einfluß zu nehmen.

Dem steht nicht entgegen, daß nach der Vereinbarung mit dem Außenhandelsausschuß im Jahre 1950 die Bundesregierung lediglich über die v o n i h r zu führenden oder bereits geführten Vertragsverhandlungen zu berichten hat. Denn bei Abschluß der Vereinbarung kam von deutscher Seite überhaupt nur die Bundesregierung als Partner für Verhandlungen mit ausländischen Staaten in Betracht. Unter Berücksichtigung der seit 1950 eingetretenen Entwicklung erscheint es deshalb gerechtfertigt, eine Verpflichtung der Bundesregierung anzunehmen, über ihre Haltung zur Außenhandelspolitik der EWG insoweit dem Beirat zu berichten, als sie selbst noch die Möglichkeit hat, bei den Vertragsverhandlungen der

---

1) So jedenfall Ministerialdirigent Dr. Tietmeyer vom Bundeswirtschaftsministerium auf Anfrage des Verfassers am 16.3.1971.

2) Vgl. BT-Drucksache I/1207 Ziffer 3

EWG gestaltend mitzuwirken[1].

In der Praxis wird eine solche Verpflichtung von den Beiratsmitgliedern ebenso wie von der Bundesregierung selbst angenommen. Die Bundesregierung hat demgemäß bereits mehrfach dem Beirat über den Stand der Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Japan berichtet und dessen Auffassung hierzu entgegengenommen[2]. Auch über die Handelsverhandlungen der EG mit den USA zur Überwindung der Weltwährungskrise des Jahres 1971 hat die Regierung den Beirat - angefangen von der Absichtserklärung des EG-Ministerrates vom 11.12.1971 und dem Verhandlungsmandat für die EG-Kommission vom 17.12.1971 - unterrichtet[3].

b) Dagegen schließt die Bundesregierung weiterhin Handelsverträge mit den sog. Staatshandelsländern[4] ab, und diese Abkommen sind dem Beirat wie früher vorzulegen. Zwischen der EWG und den Ostblockstaaten bestehen keine unmittelbaren Beziehungen, da diese die EWG

---

1) Diese recht weitgehende Verpflichtung der Bundesregierung besteht unabhängig von der sonstigen Regelung, die der Bundestag zur Wahrung seiner Rechte gegenüber der EWG durch Art. 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25.3.1957 zur Gründung der EWG und der europäischen Atomgemeinschaft vom 27.7.1957 - BGBl. II (1957), S. 753 - getroffen hat (vgl. dazu im einzelnen den Beschluß des BT vom 25.6.1959; Steno. Bericht der 79. Sitzung des BT vom 25.6.1959, S. 4314). In der 4. Wahlperiode war zur Lösung der sich für den Bundestag durch die Gründung der EWG ergebenden Probleme der sog. Integrations-Ältestenrat (vgl. dazu Schäfer, Bundestag, S. 103 ff) gegründet worden. Er ist jedoch nach dem Tode seines letzten Vorsitzenden, der Abgeordneten Dr. Probst, im Jahre 1967 nicht mehr zusammengetreten.

2) Vgl. u.a. Protokoll der 5. Sitzung des Beirates vom 24.6.1971, S. 4 ff und Protokoll der 6. Sitzung des Beirates vom 3.11.1971, S. 11 f

3) Vgl. Protokoll der 7. Sitzung des Beirates vom 26.1.1972, S. 4

4) Als jüngstes Beispiel sei hier der am 7.4.1972 paraphierte Handelsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR genannt. Vgl. dazu den Bericht in der 'Frankfurter Allgemeinen Zeitung' vom 8.4.1972.

bisher nicht anerkennen und daher nicht mit ihr verhandeln wollen[1]. Es ist deshalb notwendig, daß die Mitgliedstaaten der EWG Einzelverträge mit den Staatshandelsländern abschließen[2]. Allerdings unterliegen diese bilateralen Handelsbeziehungen bereits seit dem 1.1.1970 einem fest umschriebenen und strikten Gemeinschaftsverfahren und werden am 1.1.1973 ganz in die Kompetenz der Gemeinschaft übergehen. Diese Regelung, die in der Ratsentscheidung vom 16.12.1969 über die schrittweise Vereinheitlichung der Handelsabkommen und die Aushandlung von Gemeinschaftsabkommen festgelegt sowie auf Grund einer Ratsentscheidung vom 26.7. 1971 durch ein Schema für die Vereinheitlichung der autonomen Liberalisierungspolitik der Mitgliedstaaten gegenüber den Staatshandelsländern ergänzt worden ist[3], gilt auch für Handelsbeziehungen mit der Volksrepublik China.

c) Auch für den sog. Interzonenhandel ist die Bundesregierung wie bisher zuständig. Rechtsgrundlage für diesen Handel ist das Protokoll zum EWG-Vertrag über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen vom 24.3.1957. § 1 dieses Protokolls besagt, daß die Anwendung des Vertrages von Rom in Deutschland keinerlei Änderung des Interzonenhandelssystems erfordert, da der Handel zwischen der Bundesrepublik

---

1) Vgl. dazu die Berichte über die Reise von Dr. Barzel nach Moskau im Dezember 1971, so z.B. die Artikel im 'Handelsblatt' vom 16.12.1971 und in 'Der Spiegel' vom 27.12.1971 sowie die Protokolle der 171. bis 173. Sitzung des BT vom 23. bis 25.2.1972 (1. Lesung der Ratifizierungsgesetze zum Moskauer und Warschauer Vertrag)

2) Vgl. im einzelnen den Vortrag von Staatssekretär Lahr vor dem Beirat, Protokoll der 11. Sitzung des Beirates vom 8.2.1968, S. 3 ff

3) Vgl. dazu den Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften, BT-Drucksache VI/2771, S. 23

und den deutschen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes innerdeutscher Handel ist. Während daher der Interzonenhandel in der Bundesrepublik als Binnenhandel ohne Zölle zu innerdeutschen Bedingungen und innerdeutschen Preisen abgewickelt wird, ist für die übrigen EWG-Partner der Handel mit der Regierung in Ostberlin normaler Außenhandel[1].

Aus diesem Grunde wird der Interzonenhandel nicht im Beirat, sondern im Innerdeutschen Ausschuß behandelt. Der Versuch des Beirates im Jahre 1964, auf Grund wirtschaftspolitischer Überlegungen diesen Komplex ausschließlich im Beirat beraten zu lassen[2], scheiterte. Allerdings befaßt sich der Beirat mit den übergeordneten handelspolitischen Problemen, die sich für den Interzonenhandel aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EWG ergeben[3].

IV. Die Arbeitsweise des Beirates

1. Kontinuierliche Kommunikation mit der Regierung

Bei der laufenden Arbeit des Beirates entwickelte sich bald die ständige Beratung der Regierung auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur eindeutigen Hauptauf-

---

1) Vgl. hierzu im einzelnen den Bericht des Wirtschaftsministeriums, Anlage zum Protokoll des Beirates vom 20.4.1967

2) Vgl. Protokoll der 3. Sitzung des Beirates vom 15.11.1962, S. 5

3) Vgl. zur Behandlung des Interzonenhandels im Zusammenhang mit der EWG-Handelspolitik u.a. die Protokolle des Beirates von der 3. Sitzung am 16.2.1967, S. 10; der 5. Sitzung am 20.4.1967, S. 4; der 8. Sitzung am 9.11.1967, S. 6 und der 17. Sitzung am 16.1.1969, S. 10

gabe des Beirates. Für diese Beratungen bildete sich ein bestimmtes Verfahren heraus, das eine kontinuierliche Kommunikation zwischen der Regierung bzw. der jeweiligen Verhandlungsdelegation und den Beiratsmitgliedern gewährleisten sollte. Da sich nach der Absprache zwischen Bundesregierung und Außenhandelsausschuß (Ziffer 4 Abs. 3) der Beirat innerhalb von zwei Wochen zu den Vereinbarungen äußern sollte und da außerdem - selbst bei wöchentlichem Zusammentreten des Beirates - anfangs nicht alle Abkommen hätten erörtert werden können, erhielten alle Mitglieder sämtliche Unterlagen auch zwischen den Sitzungen, ohne daß aber alle Verträge auf die Tagesordnung kamen. Dabei handelte es sich um Material wie "Stand der Handelsvertragsverhandlungen am ...", "Vermerk betreffend Handelsabkommen ...", "Handelsabkommen zwischen ...", "Vorläufiger Handels- und Zahlungsverkehr", "Gegenüberstellung der Ein- und Ausfuhren", "Warenverkehr nach Zahlungsgebieten", "Übersicht über Warenverkehr mit verschiedenen Ländern" und dergleichen mehr[1]. Zusätzliche Informationen konnten sich die Beiratsmitglieder bei den zuständigen Ministerialreferenten und den Delegationsführern besorgen.

Eine weitere Möglichkeit zur Intensivierung der permanenten Beratung und Einflußnahme bot sich durch die Einschaltung des für den Außenhandelsausschuß zuständigen Sekretariats, wie dies z.B. im Falle der Vertragsverhandlungen mit Bulgarien und Polen geschah. "Die Vereinbarungen über die Fortführung bestehender Handels- und Zahlungsabkommen mit Polen und Bulgarien sind den Beiratsmitgliedern am Vortage zugestellt worden. Falls Bemerkungen und Einsprüche seitens der Beiratsmitglieder bis Donnerstag, den 28.9.1950, beim Sekretariat des Ausschusses für Außenhandelsfragen nicht eingegangen sind, kann die Regierung das Einverständnis des Beirates zu diesen Vereinbarungen annehmen"[2]. Erwies sich

1) Vgl. Tudyka, Parlament, S. 295

2) Vgl. Protokoll der 4. Sitzung des Beirates vom 26.9.1950, S. 3

dieses Verfahren als unzureichend, so konnte die umstrittene Frage immer noch auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Neben schriftlichen Ausarbeitungen, welche die Regierung auch heute noch dem Beirat zu jedem Verhandlungsgegenstand übermittelt, unterstützte das Bundeswirtschaftsministerium die Tätigkeit des Beirates durch die Ernennung eines Generalreferenten als Verbindungsmann zum Beirat[1]. Er hatte den Beirat bei seinen Sitzungen über den Stand aller Vertragsverhandlungen auf dem laufenden zu halten und ihn mit allem einschlägigen Material zu beliefern. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten setzte seinerseits mit Rücksicht auf die für die deutsche Landwirtschaft häufig sehr bedeutsamen Vertragsverhandlungen einen eigenen Vertreter beim Beirat ein[2].

2. Konkretes Beispiel für die Arbeitsweise des Beirates

Wie bereits eingangs erwähnt, läßt sich wegen der Vertraulichkeit der Außenhandelsverhandlungen und der Vertraulichkeit der Protokolle des Beirates in der Regel nur schwer der Einfluß des Beirates aufzeigen. Als ein Beispiel sei hier ein Vorgang aus dem Jahre 1967 in Umrissen dargestellt:

---

1) Während der 1. Legislaturperiode Ministerialrat Dr. Daniel. Am 26.2.1953 ordnete der Leiter der Abteilung V des Ministeriums (Außenwirtschaft) an, daß der Verbindungsreferent zum Beirat "rechtzeitig über die grundsätzlichen und wichtigen laufenden Angelegenheiten und Probleme der Abteilung V sowie über bevorstehende Handelsvertragsverhandlungen unterrichtet und in die Lage versetzt wird, auf Fragen der Mitglieder dieses Gremiums einzugehen und damit eine längere Diskussion oder gar Erhebung der Einzelfragen zu besonderen Punkten der nächsten Tagesordnung zu vermeiden". Vgl. Tudyka, Parlament, S. 295, Anm. 63

2) Während der 1. Wahlperiode Oberregierungsrat Dr. Stahlmann

Am 26.10.1967 berichtete ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums dem Beirat über die bevorstehenden Wirtschaftsverhandlungen mit Japan. Bei dieser Gelegenheit wurde auf die durch die billigen Japaneinfuhren bedrohten Sektoren bestimmter Wirtschaftszweige verwiesen und insbesondere auf die ernste Lage in einem speziellen Industriezweig aufmerksam gemacht. Der Beirat vertrat übereinstimmend die Auffassung, daß der Delegation für die Verhandlungen in Japan Weisungen gegeben werden sollten, wonach mit wirksamen Mitteln, evtl. mit der Vereinbarung von Selbstbeschränkungsmaßnahmen, verhindert werden sollte, daß durch Niedrigstpreiseinfuhren deutsche Verarbeitungsindustrien zunehmend in Schwierigkeit geraten mit der Folge von Kurzarbeit, Entlassungen und Betriebsstillegungen.

Noch am gleichen Tage wandte sich der damals amtierende Vorsitzende, Dr. Staratzke, in einem Brief direkt an Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller und trug ihm die Ansicht des Beirates vor[1].

Mit Datum vom 17.11.1967 antwortete Prof. Schiller und drückte sein Verständnis für das Anliegen des Beirates aus. Weiter teilte er mit, daß er der deutschen Verhandlungsdelegation - die sich bereits in Tokio befand - Weisung erteilt habe, mit Japan eine auf das Jahr 1968 befristete Beschränkung der angesprochenen Importe auf eine bestimmte Menge zu vereinbaren[2].

3. Abgabe von Stellungnahmen in der Form von schlichten Beschlüssen

Während der Beirat in dem geschilderten Fall seine

1) Vgl. Anlage zum Protokoll der 7. Sitzung des Beirates vom 26.10.1967

2) Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Beirates vom 30.11.1967, S. 4

Ansicht ausnahmsweise durch einen Brief an den zuständigen Minister zum Ausdruck brachte, beschränkt er sich in der Regel darauf, seine Stellungnahmen gegenüber den Vertretern der Ministerien in den Beiratssitzungen selbst abzugeben. Diese in Form von Beschlüssen ergehenden Meinungsäußerungen haben die verschiedensten Inhalte. So bringt der Beirat in ihnen einerseits die "Billigung der Haltung der deutschen Delegation"[1] oder die Tatsache zum Ausdruck, "daß gegen die Unterzeichnung .... nunmehr keine Bedenken bestehen"[2]. Andererseits drückt er per Beschluß den "Wunsch nach verstärkten Bemühungen der Bundesregierung"[3] auf einem bestimmten Gebiet aus, "beauftragt"[4] seinen Vorsitzenden, Schritte einzuleiten, "empfiehlt"[5] der Bundesregierung die Intensivierung des Handels mit einem Land; regt an, daß eine Maßnahme ergriffen werden "soll"[6] und "müsse"[7] oder aber "beschließt"[8] gewisse Feststellungen treffen zu lassen bzw. einen bestimmten Weg zu beschreiten.

---

1) Vgl. z.B. Protokoll der 34. Sitzung des Beirates vom 4.10.1956, S. 5

2) Vgl. z.B. Protokoll der 5. Sitzung des Beirates vom 5.10.1950, S. 3

3) Vgl. z.B. Protokoll der 30. Sitzung des Beirates vom 11.4.1956, S. 6

4) Vgl. z.B. Protokoll der 5. Sitzung des Beirates vom 2.4.1954, S. 6

5) Vgl. z.B. Protokoll der 1. Sitzung des Beirates vom 17.4.1958, S. 35

6) Vgl. z.B. Protokoll der 34. Sitzung des Beirates vom 4.10.1956, S. 7

7) Vgl. z.B. Protokoll der 14. Sitzung des Beirates vom 27.6.1968, S. 12

8) Vgl. z.B. Protokoll der 37. Sitzung des Beirates vom 12.11.1952, S. 6 bzw. der 38. Sitzung des Beirates vom 28.11.1952, S. 4

Ebenso wie das Plenum häufig durch ein Ersuchen an die Regierung in Form der sog. schlichten oder einfachen Parlamentsbeschlüsse zu einem bestimmten Verhalten auffordert[1], äußert der Beirat auf diese Weise in seinen Beschlüssen das Bestreben, auf die Regierung und in diesem besonderen Fall auch auf die Verhandlungsführer in einem bestimmten Sinne Einfluß zu nehmen. In diesem Sinne kann also der Beirat - ohne hier auf seine Rechtsnatur eingehen zu wollen - als ein Beschlußorgan oder besser ein Beschlußgremium bezeichnet werden.

Die Bundesregierung nimmt grundsätzlich die Beschlüsse des Beirates zur Kenntnis, ohne sich in der Regel ausdrücklich zu äußern. Nur gelegentlich - z.B. wenn sich der Beirat schriftlich an ein Regierungsmitglied persönlich wendet[2] - antwortet sie dem Beirat oder läßt ihn wissen, "daß die Meinung des handelspolitischen Beirates in den Verhandlungen berücksichtigt"[3] werde.

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Criegee, Ersuchen, S. 5 ff

2) Vgl. dazu u.a. den Brief des Beiratsvorsitzenden, des Abgeordneten Kuhlemann, an Bundeskanzler Dr. Adenauer (Protokoll der 10. Sitzung des Beirates vom 30.11.1950, S. 3/4) und die Antwort darauf von Bundeswirtschaftsminister Prof. Erhard (Anlage 1 zum Protokoll der 13. Sitzung des Beirates vom 11.1.1951)

3) Vgl. z.B. Protokoll der 4. Sitzung des Beirates vom 18.3.1954, S. 9

II. Teil

3. Kapitel: Die Rechtsnatur des Beirates unter Berücksichtigung der Beteiligung des Bundesrates

I. Die Rechtsnatur des Beirates

1. Rechtsnatur bei der Konstituierung am 8.9.1950

Die gemeinsame Mitwirkung von Bundestagsabgeordneten und Vertretern des Bundesrates und die spezielle Aufgabe des Beirates, nämlich die Beratung der Bundesregierung auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik in Form der vorgängigen Kontrolle sowie die Abgabe von Stellungnahmen dazu, ob ein Handelsvertrag ratifizierungsbedürftig i.S. des Art. 59 Abs. 2 GG ist, rechtfertigen die Frage nach der Rechtsnatur des Beirates. Bei der Untersuchung dieser Frage soll entsprechend der historischen Entwicklung zunächst versucht werden, den Beirat als Gremium des Bundestages zu qualifizieren, und anschließend geprüft werden, ob durch die Beteiligung des Bundesrates eine Änderung der zuvor festgestellten Rechtsnatur eingetreten ist.

a) Gemäß der vom Bundestag gebilligten Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Außenhandelsausschuß ist der Beirat als ein G r e m i u m d e s B u n d e s t a g e s gebildet worden. Hiervon ausgehend bietet es sich an, zunächst zu klären, ob der Beirat als ein Ausschuß i.S. des Parlamentsrechts, d.h. i.S. der §§ 60 ff der GOBT qualifiziert werden kann. Denn Ausschüsse sind - ganz global ausgedrückt - engere Kreise von Mitgliedern des Parlamentes, denen bestimmte Aufgaben vom Parlament selbst zu seiner Unterstützung übertragen werden.

aa) Damit ist bereits angedeutet, daß es sich bei Ausschüssen i.S. des Parlamentsrechts um Untergliederungen

des Staatsorgans Bundestag handelt. Wenn sie in § 60 Abs. 1 GOBT ebenso wie überwiegend in Rechtsprechung[1] und Literatur[2] als "Organe des Bundestages" bezeichnet werden, so wird dabei ein ausgeweiteter Organbegriff benutzt, der nicht dem üblicherweise in der Rechtswissenschaft gebräuchlichen[3] entspricht. Er stellt nämlich nicht ab auf das Zusammenwirken im Gesamtablauf des Staatshandelns, sondern verleiht lediglich der konstanten Erscheinung der Ausschüsse in der internen Gliederung des Parlamentes Ausdruck. Im Sinne des hergebrachten rechtlichen Organbegriffs wären die Ausschüsse - jedenfalls als "vorbereitende Beschlußorgane" i.S. des § 60 Abs. 2 GOBT - eher als Organteile[4], unselbständige Hilfsorgane[5] oder unselbständige Glieder des Gesamtkörpers Bundestag[6] zu kennzeichnen. Im folgenden soll dem Vorschlag von Frost[7] entsprechend ein Mittelweg zwischen dem engeren rechtlichen und dem in diesem Zusammenhang

---

1) Vgl. z.B. BVerfGE 1, S. 144 ff (151)

2) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 240 ff; Böhm, Arbeitsstil, S. 347 ff; Dechamps, Macht, S. 61 ff; von Mangoldt-Klein, Grundgesetz II, Art. 40 Anm. III 1 e, S. 911; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 17 ff (19) und Schäfer, Bundestag, S. 105 ff

3) Vgl. hierzu z.B. Kelsen, Hauptprobleme, S. 514 ff (521 ff); Nawiasky, Rechtslehre, S. 111 ff, 191 ff; Peters, Lehrbuch, S. 109 f; v. Staudinger-Coing, BGB I, Vorbem. 50 zu § 164; Enneccerus-Nipperdey, BGB I, S. 615 ff, 740 ff

4) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 74 I, S. 42 ff (49)

5) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 12; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 40, Rdn. 5

6) Vgl. Schick, Verteidigungsausschuß, S. 1 ff

7) Vgl. Frost, Parlamentsausschüsse, S. 82 f. Vgl. dazu auch Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 44, Rdn. 10, die im Zusammenhang mit den Untersuchungsausschüssen richtigerweise ausführen, das Verhältnis des Plenums zum Ausschuß sei das zwischen "Organ und Unterorgan".

ausgeweiteten Organbegriff beschritten und bei Ausschüssen ebenso wie bei vergleichbaren anderen parlamentsinternen Gremien von Unterorganen gesprochen werden.

bb) Versucht man eine genauere Definition für den Begriff "Ausschuß" zu finden, um an dieser Begriffsbestimmung den Beirat zu messen, so ergeben sich wegen der Vielzahl von ähnlichen Erscheinungen erhebliche Schwierigkeiten. Weder die GOBT selbst noch die zu ihr erschienenen Kommentare[1] und die sonstige einschlägige Literatur[2] geben zuverlässige Anhaltspunkte für eine Abgrenzung der Ausschüsse von ähnlichen Gremien. Insbesondere führt eine Unterscheidung nach der Entstehungsgrundlage[3] ebensowenig zu einem befriedigenden Ergebnis wie eine solche nur nach den internen

---

1) Vgl. Lechner-Hülshoff, Parlament, S. 212 ff; Ritzel-Koch, GOBT, S. 112 ff; Troßmann, Parlamentsrecht, S. 24 ff

2) Vgl. vor allem Hatschek, Parlamentsrecht, S. 240 ff; Schäfer, Bundestag, S. 105 ff; Dechamps, Macht, S. 55 ff, S. 141 ff; Frost, Parlamentsausschüsse, S. 38 ff, v. Freytagh-Loringhoven, Weimarer Verfassung, S. 114 ff und Heuss, Parlamentsausschuß, S. 129 ff

3) Als Entstehungsgrundlagen kommen in Betracht: die Verfassung (vgl. z.B. Art. 45, 45a, 53a, 77, 95), ein Gesetz (wie z.B. das Wahlprüfungsgesetz vom 12.3.1951 für den Wahlprüfungsausschuß), die GOBT (z.B. für den Haushaltsausschuß (§ 94, 96), den Petitionsausschuß (§§ 112, 113) und den Geschäftsordnungs- und Immunitätsausschuß (§§ 114, 129, 130)) und einfache Beschlüsse des Bundestages. Eine Abgrenzung nach den Entstehungsgrundlagen hat der Niedersächsische Landtag bei der Verabschiedung einer GO am 30.6.1955 vorgenommen, indem er Regierungsvertretern den Zutritt zu Sitzungen von Gremien verweigerte, die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen gebildet worden waren. Mit Recht hat jedoch der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.12.1957 diese Auffassung verworfen. Vgl. dazu im einzelnen: Parlamentsausschüsse und Regierung, in: AÖR, Band 83 (1958), S. 423 ff

Verfahrensregeln[1] einzelner Kollegien. Es soll daher hier in Anlehnung an Frost[2] zunächst eine negative Abgrenzung vorgenommen werden. Sodann sollen Kriterien herausgearbeitet werden, bei deren Vorliegen der Schluß auf die Ausschußqualität eines parlamentarischen Gremiums gerechtfertigt erscheint.

- Nicht als Ausschüsse i.S. der GOBT können diejenigen Gremien angesehen werden, die zwar den Ausschüssen formal ähnlich sind, die aber nach Verfassung, Geschäftsordnung und Parlamentsbrauch zur Wahrnehmung bestimmter Grundfunktionen des Bundestages selbst aus dessen Mitgliederbestand notwendigerweise gebildet werden müssen, z.B. das Präsidium (§ 5 GOBT), der Sitzungsvorstand (§ 8 GOBT) und der Ältestenrat (§ 6 GOBT).

- Ebenfalls keine Ausschüsse sind die Fraktionen. Sie werden in ihrer Zusammensetzung nicht von der Gesamtheit der Mitglieder des Bundestages bestimmt, sondern sie sind Vereinigungen von "Mitgliedern des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen"[3].

- Weiter sind solche Gremien keine Ausschüsse, die von den genannten Kollegien, also nicht unmittelbar vom Plenum, eingesetzt werden. Hierzu gehören z.B. der vom Ältestenrat berufene Büchereibeirat[4] und die von

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Troßmann, Parlamentsrecht, S. 29 ff

2) Vgl. Frost, Parlamentsausschüsse, S. 40 ff

3) Vgl. § 10 Abs. 1 GOBT

4) Durch die am 4.7.1969 in Kraft getretene Änderung der GOBT (vgl. BGBl. I, S. 779) ist der bis dahin bestehende Büchereibeirat umgebildet worden in einen Unterausschuß für Angelegenheiten der Bibliothek, des Archivs und anderer Dokumentationen. Dieser sog. Unterausschuß wird ebenfalls vom Ältestenrat eingesetzt und hat daher die gleiche Rechtsqualität wie der bisherige Büchereibeirat. Vgl. zu dieser Änderung im einzelnen Ritzel-Bücker, Handbuch, Erl. IV zu § 6 Abs. 4

den Fraktionen gebildeten Arbeitskreise und Arbeitsgruppen[1].

- Gleichfalls nicht als Ausschüsse können Kollegien aller Art qualifiziert werden, in die der Bundestag kraft Verfassung, Gesetz oder Vereinbarung einzelne seiner Mitglieder delegiert. Hierzu sind einerseits der Vermittlungsausschuß gemäß Art. 77 GG[2], der "Gemeinsame Ausschuß" gemäß Art. 53a GG[3] und der Richterwahlausschuß für die obersten Gerichtshöfe gemäß Art. 95 GG[4] und andererseits bestimmte Führungs-, Verwaltungs- und Kontrollkollegien wie z.B. der Schuldenausschuß der Bundesschuldenverwaltung[5] zu rechnen.

- Schließlich zählen zu den Parlamentsausschüssen auch nicht die teils durch Gesetz[6] teils von der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministerien[7] eingesetzten Sachverständigen- und Gutachtergremien. Sie werden zur Beratung bestimmter Fachfragen gebildet und bestehen regelmäßig nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages[8].

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Schäfer, Bundestag, S. 142 ff; Domes, Mehrheitsfraktion, S. 40 ff

2) Der Vermittlungsausschuß ist nach absolut herrschender Auffassung kein Ausschuß des Bundestages, obwohl er in der GOBT (§ 67) behandelt wird, ihm Mitglieder des Bundestages angehören und er den Begriff "Ausschuß" in seinem Namen trägt. Vgl. dazu u.a. Pieper, Vermittlungsausschuß, S. 11 ff und Wex, Ausschuß, S. 91 ff jeweils mit weiteren Nachweisen.

3) Vgl. dazu im einzelnen Seifert, Notstandsausschuß, S. 59 ff und Lechner-Hülshoff, Parlament, Anm. 1 zu Art. 53a, S. 27

4) Vgl. Schäfer, Bundestag, S. 46 f; Troßmann, Parlamentsrecht, S. 215

5) Vgl. dazu und zu weiteren Beispielen Schäfer, Bundestag, S. 51 ff

6) Vgl. vor allem den "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage", dessen Bildung nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14.8.1963 (BGBl. I, S. 685) erfolgt.

7) Vgl. dazu die bereits oben S. 35 erwähnten Beiräte i.S. des § 62 GGO I

8) Vgl. Frost, Parlamentsausschüsse, S. 41

cc) Da der Beirat unter keine dieser nicht als Ausschüsse zu qualifizierenden Gremien subsumiert werden kann, gilt es im folgenden, die wesentlichsten Merkmale eines Ausschusses herauszuarbeiten.

Aus der eindeutigen Zuordnung der Ausschüsse zum Bundestag sowie aus dessen Autonomie in eigenen Angelegenheiten ergibt sich, daß Ausschüsse nur vom Plenum selbst eingesetzt werden können.

Gemäß § 12 GOBT i. Verb. m. § 68 Abs. 2 GOBT sind die Ausschußsitze unter die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zueinander zu verteilen. Mitglieder in einem Ausschuß können somit nur Mitglieder oder Gäste einer Fraktion i.S. des § 10 GOBT, d.h. nur Bundestagsabgeordnete werden[1)].

Der Grund für die Einsetzung parlamentsinterner Gremien ist regelmäßig der, daß dem Plenum bestimmte Arbeiten abgenommen werden sollen, d.h. sie werden gebildet zur unterstützenden Wahrnehmung von Aufgaben des Plenums. Allerdings werden Ausschüsse grundsätzlich nur zur Unterstützung bei solchen Aufgaben herangezogen, die über die Schaffung der Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Plenums hinausgehen.

Unzweifelhaft liegt eine der Hauptaufgaben des Parlamentes im legislativen Bereich, und es ist nur selbstverständlich, daß das Plenum zur Unterstützung und Vorbereitung dieser Tätigkeit parlamentsinterne

---

1) Einen abweichenden Ausschußbegriff vertritt offensichtlich das Bundesjustizministerium. Im Zusammenhang mit den Beratungen des Gesetzentwurfes über die Befugnisse von Enquete-Kommissionen-BT-Drucksache VI/546-, denen neben Bundestagsabgeordneten auch Sachverständige als Mitglieder angehören, war das Justizministerium der Auffassung, Enquete-Kommissionen seien Untersuchungsausschüsse i.S. des Art. 44 Abs. 1 GG. Vgl. dazu Ausschußdrucksache Geschäftsordnung Nr. 53, S. 1

Gremien einsetzt, nämlich Ausschüsse. Daneben aber hat das Parlament die vollziehende Gewalt zu kontrollieren und eine ganze Reihe anderer Aufgaben wahrzunehmen, z.B. die Wahlprüfung (Art. 41 GG), die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität (Art. 46 GG), die Mitwirkung an bestimmten völkerrechtlichen Verträgen (Art. 58 Abs. 2 GG), die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG) und die Wahl eines Teils der Richter des Bundesverfassungsgerichtes (Art. 94 GG). Auch zur Unterstützung bei der Erfüllung dieser Aufgaben bedient sich der Bundestag - soweit möglich - bestimmter Ausschüsse wie z.B. des Wahlprüfungsausschusses. Es ist deshalb verfehlt, nur diejenigen parlamentsinternen Gremien als Ausschüsse zu bezeichnen, die an der Gesetzesvorbereitung teilnehmen[1]. Insbesondere die Änderung des § 60 Abs. 2 GOBT[2] macht deutlich, daß auch solche Kollegien Ausschüsse i.S. des Parlamentsrechtes sein können, die vornehmlich Kontrollfunktionen für das Parlament wahrnehmen, und zwar selbst in der Form, daß sie sich selbständig - unter Umgehung des Plenums - unmittelbar an die zuständigen Regierungsstellen wenden[3]. Dieser Gedanke zeigt darüber hinaus, daß es für die Ausschußqualität eines parlamentsinternen Gremiums unschädlich ist, wenn es gewisse Aufgaben zur selbständigen Erledigung zugewiesen bekommt[4].

---

1) Vgl. dazu das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 19.12.1957, (zitiert in Anm. 3 S. 59), S. 432

2) Durch die Einfügung des Satzes 3: "Sie (gemeint sind die Ausschüsse i.S. dieser Vorschrift) können jedoch andere Fragen aus ihrem Geschäftsbereich beraten".

3) Hauptsächlich in dieser Form arbeiten bestimmte Fachausschüsse wie der Auswärtige-, der Verteidigungs-, der Innerdeutsche- und der Entwicklungshilfeausschuß, ohne daß irgend jemand auf die Idee käme, diesen Gremien die Ausschußqualität abzusprechen. Vgl. zu der Praxis dieser Ausschüsse u.a. Kewenig, Mitregierung, S. 15 f

4) Als Beispiel für eine weitgehende Selbständigkeit eines Ausschusses vgl. die Arbeitsweise der Ausschüsse für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bei Verkehrsdelikten und Bagatellangelegenheiten, dargestellt z.B. bei Troßmann, Parlamentsrecht, S. 167

Dennoch kann nicht geleugnet werden, daß gerade das Merkmal der v o r b e r e i t e n d e n U n t e r s t ü t z u n g d e s P l e n u m s ein Wesenselement des Ausschußbegriffs i.S. des Parlamentsrechts ist. Zutreffend hat daher bereits Hatschek ausgeführt, daß Ausschüsse nur solche Gremien seien, deren Beschlüsse zumindest auch notwendige Glieder "in der Kette von vornherein beabsichtigter Plenumsberatungen bilden"[1] können. Damit seine Beschlüsse Bestandteil einer solchen Kette werden können, hat ein Ausschuß das Recht und die Pflicht, dem Plenum "bestimmte Beschlüsse zu empfehlen"[2], die sich auf die ihm überwiesenen Vorlagen und Anträge beziehen. Recht und Pflicht zur Entgegennahme von Überweisungen, zur Beratung und Beschlußfassung über die überwiesenen Vorlagen und zur selbständigen Erstattung von Berichten vor dem Plenum müssen deshalb als entscheidende Kriterien zur Abgrenzung der Ausschüsse von ähnlichen Kollegien angesehen werden. Nur wenn ein parlamentsinternes Gremium (zumindest auch) solche Rechte und Pflichten hat, kann es als Ausschuß i.S. des Parlamentsrechts qualifiziert werden.

Die Tauglichkeit dieser letzten Abgrenzungskriterien erweist sich durch ihre Anwendung auf die geltende Praxis des Ausschußwesens im Deutschen Bundestag, wie sie in der zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Plenum aufzustellenden Ausschußliste[3] zum Ausdruck kommt. Von den in dieser Liste jeweils aufgenommenen Ausschüssen bekommen auch alle vornehmlich mit Kontrollfunktionen beschäftigten Ausschüsse wenigstens gelegentlich

---

1) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 246, im Ergebnis ebenso Lechner-Hülshoff, Parlament, Anm. 5 zu § 60 GOBT, S. 213

2) Vgl. § 60 Abs. 2 Satz 2 GOBT

3) Zuletzt durch Beschluß des BT vom 5.11.1969, vgl. Steno. Bericht der 8. Sitzung des BT vom 5.11.1969, S. 261 ff und Troßmann, Bundestag, S. 87 f

Vorlagen zur Beratung vom Plenum überwiesen, und ihnen kommt das Recht und die Pflicht zu, dem Plenum selbständig Bericht zu erstatten[1]. Andererseits fehlen auf dieser Liste als Ausschüsse bezeichnete Gremien, denen diese Rechte und Pflichten nicht zustehen. Zu denken ist hierbei z.B. an den sog. Wahlmännerausschuß, dessen Aufgabe es ist, an Stelle des Plenums die vom Bundestag zu berufenen Richter für das Bundesverfassungsgericht zu wählen[2]. Er nimmt weder Überweisungen des Plenums entgegen noch erstattet er ihm Bericht und ist daher kein Ausschuß[3]. Das gleiche gilt für den sog. Ständigen Ausschuß i.S. des Art. 45 GG, der von seiner Aufgabenstellung her während der Legislaturperiode nicht tagen kann. Er ist demgemäß kein Gremium zur Unterstützung des Bundestages, sondern nimmt für den Bundestag, dessen Wahlperiode abgelaufen ist, selbständig gewisse Rechte wahr[4]. Auch das aus fünf Abgeordneten bestehende Gremium, dem der zuständige Bundesminister nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13.8.1968[5] in Abständen von höchstens 6 Monaten über die Durchführung dieses Gesetzes zu berichten hat, hat nach seiner Einsetzung keinerlei direkten Kontakt mehr mit dem Plenum und ist daher kein Ausschuß i.S. des Parlamentsrechtes[6].

---

1) Beim Auswärtigen Ausschuß versteht sich das z.B. bei bestimmten ratifizierungsbedürftigen völkerrechtlichen Verträgen von selbst. Der Verteidigungsausschuß hatte beispielsweise Gesetzentwürfe im Zusammenhang mit der allgemeinen Wehrpflicht, der Entwicklungshilfeausschuß den Entwurf eines Entwicklungshilfe-Gesetzes (BT-Drucksache V/2696) und der Innerdeutscheausschuß die Entwürfe des Zonenrandförderungsgesetzes (BT-Drucksachen VI/796 und VI/1548) federführend zu beraten.

2) Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG

3) Im Ergebnis ebenso Troßmann, Parlamentsrecht, S. 287

4) Ebenso Troßmann, Parlamentsrecht, S. 28 f, a.A. Frost, Parlamentsausschüsse, S. 55

5) Vgl. BGBl. I, S. 949

6) Vgl. Troßmann, Bundestag, S. 96

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich, daß parlamentsinterne Gremien dann Ausschüsse sind, wenn sie

- durch das Plenum eingesetzt werden,
- ausschließlich Bundestagsabgeordnete als Mitglieder haben,
- zur vorbereitenden Unterstützung des Plenums die Pflicht zur Entgegennahme von Überweisungen und nach Beratung und Beschlußfassung das Recht haben, selbständig vor dem Plenum Bericht zu erstatten.

Mißt man den Beirat an diesen Kriterien, so läßt sich zunächst feststellen, daß er ursprünglich durch das Plenum eingesetzt worden ist[1] und ihm ausschließlich Bundestagsabgeordnete angehörten[2]. Allerdings ist er von Anfang an nicht in dem Sinne zur vorbereitenden Unterstützung des Plenums gebildet worden, daß seine Arbeit der Erleichterung einer späteren Plenumsberatung dienen sollte. Gemäß der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Außenhandelsausschuß[3] ist es Aufgabe des Beirates, die Regierung - nicht das Bundestagsplenum oder einen der Bundestagsausschüsse - zu beraten. Er hat weder die Pflicht noch das Recht, andere Aufgaben zu übernehmen. Ihm können keinerlei Vorlagen zur Vorbereitung von Plenumsberatungen überwiesen werden[4]. Demzufolge ist er auch nicht berechtigt, dem Plenum selbständig Bericht zu erstatten[5].

---

1) Vgl. Steno. Bericht der 81. Sitzung des BT vom 28.7.1950, S. 3046

2) Vgl. BT-Drucksache I/1207

3) Vgl. BT-Drucksache I/1207

4) In den Jahren seit der Bildung des Beirates ist dies auch noch nicht geschehen. Vgl. auch Tudyka, Parlament, S. 298

5) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 51, Tudyka, Parlament, S. 300, Anm. 82

Daraus folgt, daß der Beirat kein Ausschuß i.S. des Parlamentsrechtes ist[1]. Mit Recht hat daher Bundestagspräsident Dr. Ehlers das Ersuchen des Vorsitzenden des Beirates in der 2. Legislaturperiode, des Abgeordneten Dr. Serres, vom 11.2.1954 abgelehnt, den Beirat in die Liste der Ausschüsse aufzunehmen[2].

b) Nach Troßmann dürfte der Beirat "etwa als Unterausschuß"[3] zunächst des Außenhandels- und später des Wirtschaftsausschusses anzusehen sein. Für diese Auffassung spricht auf den ersten Blick, daß die Bundestagsmitglieder des Beirates - wie bei einem Unterausschuß - ausschließlich aus den Reihen des Außenhandels- bzw. jetzt des Wirtschaftsausschusses gewählt werden. Zudem wird der Beirat bei der "Wahl" seines Vorsitzenden wie ein Unterausschuß behandelt. Unter den Fraktionen im Bundestag herrscht Übereinstimmung, daß der Vorsitz des zuerst gebildeten Unterausschusses bei einem bestimmten Ausschuß - z.B. hier dem Wirtschaftsausschuß - der stärksten Fraktion zufällt, der Vorsitz des zweiten der nächststärksten Fraktion usw. Bei diesem Verfahren wird der Beirat zu den Unterausschüssen des Wirtschaftsausschusses gezählt[4]. Auch die laufende technische Arbeit der Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Beirates - wie z.B. Einladungen, Sitzungsprotokolle usw. - liegt in den Händen des Sekretariats des Wirtschaftsausschusses.

---

1) Im Ergebnis ebenso: Troßmann, Parlamentsrecht, S. 51; ders., Bundestag, S. 97; Tudyka, Parlament, S. 300, Anm. 82; Giesing, Bundestag, S. 171; Ehard, Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.8. 1950, S. 623

2) Auch in den folgenden Legislaturperioden wurde der Beirat nicht in die Ausschußliste aufgenommen.

3) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 51

4) Nach diesem Modus fiel in der 5. Legislaturperiode der CDU/CSU-Fraktion als der stärksten Fraktion im Bundestag der Vorsitz des zuerst beim Wirtschaftsausschuß gebildeten Unterausschuß "Zoll" zu. Die SPD-Fraktion stellte den Vorsitzenden für den später konstituierten Beirat. In der 6. Wahlperiode ist beim Wirtschaftsausschuß bisher lediglich der Beirat gebildet worden, zu dessen Vorsitzendem dem Modus zufolge ein Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion "gewählt" wurde.

Dennoch ist es nicht gerechtfertigt, den Beirat als einen Unterausschuß zu qualifizieren. Zwar enthält die GOBT keine Bestimmungen über Unterausschüsse, doch kann ein Unterausschuß nach allgemeiner Meinung als ein Hilfsgremium des Hauptausschusses bezeichnet werden[1]. Daraus folgt, daß ein Unterausschuß für den Hauptausschuß vorbereitend tätig werden und dazu bestimmte Instruktionen von dem Hauptausschuß erhalten muß[2]. Von einer derartigen vorbereitenden Tätigkeit innerhalb eines vom Hauptausschuß abgesteckten Rahmens kann beim Beirat nicht die Rede sein. Abgesehen von der 1. Wahlperiode hat der Beirat dem Außenhandels- bzw. Wirtschaftsausschuß keinerlei Bericht erstattet, er hat weder An- noch Überweisungen entgegengenommen, sondern völlig selbständig auf der Grundlage der Vereinbarung seine Arbeit verrichtet[3].

c) Der Beirat ist auch kein Sonderausschuß i.S. des § 61 GOBT, der zur Beratung eines bestimmten Gegenstandes eingesetzt wird und zu bestehen aufhört, sobald er die ihm gestellte Aufgabe erledigt hat[5]. Denn einmal fehlt

---

1) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 255

2) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 244

3) Vgl. im Ergebnis wie hier Tudyka, Parlament, S. 300, Anm. 82; Partsch, Parlament, S. 100, Anm. 71

4) Durch Beschluß vom 5.11.1969 (vgl. Steno. Protokoll der 8. Sitzung des BT vom 5.11.1969, S. 261 ff) setzte der Bundestag in der 6. Wahlperiode den Sonderausschuß für Sport und die Olympischen Spiele und den Sonderausschuß für die Strafrechtsreform ein (siehe auch Troßmann, Bundestag, S. 88). Dabei ist erwähnenswert, daß der 1. Sonderausschuß (Sport und Olympische Spiele) sich nicht nur mit den Olympischen Spielen beschäftigt, sondern mit Sport überhaupt, also einem allgemeinen Fachbereich, nicht nur einer Sachaufgabe. Es dürfte davon auszugehen sein, daß er als 1. Sonderausschuß eingerichtet wurde, um den Vorsitz des 2. Sonderausschusses für die Strafrechtsreform der zweitstärksten Fraktion, nämlich der SPD-Fraktion, zu sichern.

5) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 60

es dem Beirat an der auch für einen Sonderausschuß notwendigen Ausschußqualität[1], zum anderen aber ist er nicht zum Zwecke der Beratung einer bestimmten Sachaufgabe i.S. dieser Vorschrift eingesetzt, sondern insoweit eher einem ständigen Ausschuß vergleichbar.

d) Ergibt sich somit, daß zur Kennzeichnung der Rechtsnatur des Beirates die von der Geschäftsordnung zur Verfügung gestellten Begriffe nicht ausreichen, so bleibt zu prüfen, wie der Beirat nach anderen rechtlichen Kategorien eingeordnet werden kann. Troßmann ist der Auffassung, es handele sich beim Beirat "jedenfalls" um ein Unterorgan des Außenhandels- bzw. Wirtschaftsausschusses[2]. Diese Ansicht dürfte jedoch nicht zutreffend sein[3], da der Beirat nicht die Tätigkeit dieses Ausschusses unterstützt, sondern rechtlich völlig losgelöst von ihm selbständig seine Aufgabe wahrnimmt und außer den oben angegebenen personellen und technischen Verbindungen[4] keinerlei Kontakt mit dem Ausschuß hat. Vor allem aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Effizienz hat der Bundestag einen Teilbereich, nämlich Fragen im Zusammenhang mit Außenhandelsverträgen, organisatorisch von der Zuständigkeit des heutigen Wirtschaftsausschusses ausgeklammert und die Befugnis zur selbständigen vorgängigen Kontrolle (Kontrollfunktion) ebenso wie die Gutachterfunktion im Zusammenhang mit Art. 59 Abs. 2 GG auf den Beirat übertragen.

Allerdings wäre es verfehlt, aus dieser Form der Selbständigkeit des Beirates und der Außenwirkung, die seinen Stellungnahmen gegenüber der Regierung zukommt[5],

---

1) Vgl. dazu oben S. 62 ff

2) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 51

3) Vgl. ebenso Tudyka, Parlament, S. 300, Anm. 82

4) Vgl. oben S. 67

5) Vgl. dazu unten S. 96 ff

zu schließen, der Beirat könne als Organ des Bundestages qualifiziert werden. Vielmehr dürfte es richtiger sein, ihn ebenso wie die Ausschüsse i.S. der § 60 ff GOBT und z.B. den Wahlmännerausschuß[1] als ein Unterorgan[2] des Bundestages anzusehen; denn seine Befugnisse sind ihm nicht als eigene Rechte in dem Sinne eingeräumt, daß sie ihm unmittelbar kraft eigener Organstellung zustehen, sondern nur als Rechte des Organs Bundestag, die ihm zur Ausübung übertragen sind[3]. Durch seine Beschlüsse wendet sich der Beirat nicht etwa als eigenständiges Organ an die Regierung, sondern seine Beschlüsse sind rechtlich als Äußerungen des Organs zu werten, bei dem er gebildet ist, nämlich des Bundestages. Der Beirat übt also bestimmte Befugnisse weder im eigenen noch im Namen des Bundestages als selbständiges verfassungsrechtliches Rechtssubjekt aus, sondern der Bundestag selbst übt sie durch den Beirat aus.

Damit ergibt sich, daß der Beirat jedenfalls von seiner ursprünglichen Konzeption her als ein Unterorgan des Bundestages, als ein parlamentarisches Gremium besonderer Art qualifiziert werden kann.

2. Einfluß der Beteiligung des Bundesrates auf die ursprüngliche Rechtsnatur

a) Es bleibt nunmehr zu prüfen, ob sich durch die Mitwirkung des Bundesrates seit dem 9.11.1950 an dieser Rechtsnatur des Beirates etwas geändert hat. Das ist dann der Fall, wenn die Vertreter des Bundesrates als Mitglieder des Beirates zu bezeichnen sind und sich

---

1) Der Wahlmännerausschuß ist kein Ausschuß i.S. der § 60 ff GOBT.Vgl. oben S. 65

2) Vgl. dazu oben S. 57 ff

3) Abgesehen davon wird man wohl mit Wolff (vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 74 I, S. 45) fordern müssen, daß ein Organ nur ein durch einen "organisatorischen Rechtssatz" gebildetes Subjekt sein kann.

daher der Beirat durch das Hinzutreten der Vertreter des Bundesrates zu einem gemeinsamen Gremium von Bundestag und Bundesrat entwickelt hat.

Für eine solche Entwicklung könnte sprechen, daß die Vertreter des Bundesrates im Beirat außer bei der "Wahl" des Vorsitzenden im wesentlichen die gleichen Funktionen wie die Bundestagsabgeordneten ausüben. Ferner finden sich in den Unterlagen zum Beirat sowohl beim Bundestag als auch beim Bundesrat immer wieder Schriftstücke, in denen die Bundesratsvertreter als Mitglieder des Beirates angesprochen werden.

So schrieb z.B. bereits der Abgeordnete Kuhlemann in seiner Eigenschaft als erster Vorsitzender des Beirates am 26.10.1950, er lade die "Beiratsmitglieder des Bundesrates" zur nächsten Sitzung ein. Der Vorsitzende des Beirates in der 2. Wahlperiode, der Abgeordnete Dr. Serres, bat am 10.12.1953 in einem Brief an den Bundesrat, "4 Vertreter als Mitglieder des Beirates benennen zu wollen".

Auch der Vorsitzende des Beirates in der 6. Legislaturperiode, der Abgeordnete Dr. Warnke, erklärte am 12.3.1971 in einem Interview der Reihe "Gewinn und Verlust" des N/WDR, der Beirat "bestehe nicht nur aus 11 Mitgliedern des Wirtschaftsausschusses", sondern er habe "auch Mitglieder des Bundesrates i n s e i n e n R e i h e n [1]".

Im Schrifttum und in der Presse wird ebenfalls die Ansicht vertreten, die Vertreter des Bundesrates seien Mitglieder des Beirates. So meint Giesing, daß dem Beirat "nicht nur Abgeordnete des Bundestages, sondern auch Vertreter des Bundesrates angehören", weshalb der Beirat sich "trotz seines Namens nicht eindeutig dem

---

1) Gesperrt gedruckt vom Verfasser

Bundestag zuordnen"[1] lasse. Grewe[2] spricht davon, daß der Beirat "durch vier Vertreter des Bundesrates e r w e i t e r t worden" sei. In ihren Berichten über die Einsetzung des Beirates in der 6. Legislaturperiode berichten u.a. die 'Frankfurter Allgemeine Zeitung'[3] und die 'Süddeutsche Zeitung'[4], daß dem Beirat "elf Mitglieder des Wirtschaftsausschusses und 4 Vertreter des Bundesrates a n g e h ö r e n[5]".

b) Im Ergebnis kann der Auffassung, daß die Bundesratsvertreter als Mitglieder des Beirates und dieser deshalb als ein gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat zu qualifizieren ist, jedoch nicht gefolgt werden. Denn bei der Besprechung zwischen dem Abgeordneten Kuhlemann und den Gesprächsteilnehmern des Bundesrates am 18.10.1950 herrschte Übereinstimmung darüber, daß "keine Verschmelzung zu einer gemeinsamen Institution zwischen Bundestag und Bundesrat stattfinden"[6] sollte. Gerade deshalb sollten im Beirat auch die Abstimmungen getrennt für die Mitglieder des Bundestages und die Vertreter des Bundesrates erfolgen[7].

Eine Bestätigung dafür, daß eine volle Mitgliedschaft der Bundesratsvertreter nicht beabsichtigt war, ergibt sich auch aus der sog. "Geschäftsordnung" des Beirates[8].

---

1) Vgl. Giesing, Bundestag, S. 171

2) Vgl. Grewe, Auswärtige Gewalt, S. 156, Anm. 26

3) Vgl. 'Frankfurter Allgemeine Zeitung' vom 3.3.1971

4) Vgl. 'Süddeutsche Zeitung' vom 5.3.1971

5) Gesperrt gedruckt vom Verfasser

6) Vgl. Bericht des Abgeordneten Kuhlemann, Protokoll der 7. Sitzung des Beirates vom 26.10.1950, S. 3

7) Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß in der Praxis - soweit ersichtlich - eine getrennte Abstimmung nicht erfolgt ist. Vgl. unten S. 88

8) Vgl. dazu oben S. 16 f

Zwar hat diese "Geschäftsordnung" keinerlei rechtlich verbindliche Kraft, weil die Unterorgane des Bundestages wohl gewisse Verfahrensmodalitäten entwickeln können, ihnen aber nicht das Recht eingeräumt ist, "sich selbst bindende Regeln zu geben"[1]. Dennoch kann sie herangezogen werden, um den Willen der Beteiligten bei den Verhandlungen über die Mitarbeit des Bundesrates im Beirat zu verdeutlichen. Nach § 2 dieser "Geschäftsordnung" besteht der Beirat "aus neun Personen, die vom Bundestagsausschuß für Außenhandelsfragen namentlich aus seiner Mitte bestimmt werden". Hätte man nun die 4 Vertreter des Bundesrates als Mitglieder in den Beirat aufnehmen wollen, so wäre es nur konsequent gewesen, insoweit die "Geschäftsordnung" zu ändern. Dies hatte zunächst der Berichterstatter des federführenden Ausschusses des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten, Dr. Klein, in der Sitzung des Bundesrates am 22.9.1950 - also noch vor den Verhandlungen mit dem Vorsitzenden des Beirates am 18.10.1950 - auch angeregt[2].

Die Nichtänderung der "Geschäftsordnung" ebenso wie die Beibehaltung des Namens "Beirat des Bundestages" sprechen daher gegen einen Willen der Beteiligten, die Bundesratsvertreter zu vollen Mitgliedern und den Beirat zu einer gemeinsamen Institution zu machen.

Man wird auch nicht sagen können, daß entsprechend den Meinungen verschiedener Beiratsvorsitzender und dem Selbstverständnis einiger Bundesratsvertreter[3] im

---

1) Vgl. Troßmann, Parlamentsrecht, S. 32

2) In seiner Berichterstattung sagte Dr. Klein u.a.: "Wenn die Verhandlungen mit den entsprechenden Stellen des Bundestages zum Erfolg führen, müßte die Geschäftsordnung des Beirates geändert und dem Bundesrat dann wohl auch zur Zustimmung vorgelegt werden". Vgl. Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.9.1950, S. 622 f

3) Vgl. dazu unten S. 89

Laufe der Jahre durch eine Art Gewohnheitsrecht eine Verschmelzung zu einem gemeinsamen Gremium erfolgt sei. Abgesehen von der Frage, ob überhaupt durch Gewohnheitsrecht eine Verschmelzung von Teilen so verschiedenartiger Staatsorgane wie Bundestag und Bundesrat - als Unterschiede seien hier nur die differierenden Aufgaben[1] und die Weisungsgebundenheit der Mitglieder des Bundesrates genannt - möglich ist, muß eine gewohnheitsrechtliche Verschmelzung schon deshalb abgelehnt werden, weil durch die in jeder Legislaturperiode wiederkehrenden Beschlüsse der beiden Staatsorgane entgegenstehende Willensäußerungen ganz deutlich gemacht werden. So heißt es in den jeweiligen Bundestagsbeschlüssen - zuletzt am 18.12.1970 - zur Einsetzung des Beirates nur, daß ein Beirat des Bundestages zu bilden sei[2]. Er bestehe aus neun bzw. jetzt elf Mitgliedern, die der Ausschuß für Außenhandelsfragen bzw. jetzt der Wirtschaftsausschuß aus seiner Mitte bestimme. Der Bundesrat und seine seit 1950 an den Sitzungen des Beirates teilnehmenden Vertreter werden mit keinem Wort erwähnt. Die Einsetzung eines gemeinsamen Gremiums ist vom Bundestag also nicht gewollt.

Der Bundesrat seinerseits will mit seinen Beschlüssen nur bestimmte Herren zu "Beauftragten des Bundesrates und deren Stellvertreter im Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen"[3] bestellen. Im Gegensatz etwa zu der Ernennung der vom Bundesrat zu berufenen "Mitglieder des Verwaltungsrates der Lastenaus-

---

1) Im Gegensatz zum Bundestag übt der Bundesrat im Bund keine eigentliche Kontrollfunktion aus. Die Regierung ist allein dem Bundestag, nicht auch dem Bundesrat verantwortlich. Vgl. dazu Kewenig, Bundesrat ohne Kontrollfunktion, in: 'Die Welt' vom 17.8.1971

2) Vgl. BT-Drucksachen IV/2491 (neu), V/75 und VI/1634

3) Vgl. z.B. den Beschluß des BR vom 12.3.1971, Steno. Bericht der 363. Sitzung, S. 97

gleichsbank"[1] oder den Mitgliedern ähnlicher Gremien[2] bringt der Bundesrat schon durch diese Formulierungen zum Ausdruck, daß seine Vertreter gerade keine Mitglieder sind und es sich beim Beirat ausschließlich um ein Gremium des Bundestages handelt.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, daß sich an der Rechtsnatur des Beirates durch das Hinzutreten der Bundesratsvertreter nichts geändert hat.

3. Notwendigkeit der Einsetzung des Beirates durch Beschluß des Bundestagsplenums als Folge seiner Rechtsnatur

Aus der Qualifizierung des Beirates als Unterorgan des Bundestages sui generis ergibt sich, daß er nur von dem Organ, dem er zugeordnet ist, d.h. nur vom Plenum des Bundestages selbst eingesetzt werden kann. Lediglich ein Unterausschuß kann entsprechend dem Grundsatz der Autonomie eines Hauptausschusses von diesem eingesetzt werden[3]. Mit Recht hat sich daher der Ältestenrat unter Leitung des amtierenden Bundestagspräsidenten Prof. Schmid am 13.2.1962 einmütig gegen die Praxis des Außenhandelsausschusses in der 2. und 3. Wahlperiode ausgesprochen, den Beirat durch einfachen Beschluß dieses Ausschusses ins Leben zu rufen und darauf hingewiesen, daß es zur Einsetzung des Beirates eines Plenumsbeschlusses bedarf.

II. Die Mitgliedschaft im Beirat

1. Ordentliche Mitglieder

a) Bis einschließlich der 4. Wahlperiode bestand der Beirat aus 9 Bundestagsabgeordneten, die aus der Mitte des

---

1) Vgl. z.B. den Beschluß des BR vom 20.3.1970, Steno. Bericht der 350. Sitzung, S. 73

2) Vgl. dazu oben S. 61

3) Vgl. dazu Troßmann, Parlamentsrecht, S. 255

Außenhandelsausschusses bestimmt wurden. Zu Beginn der 5. Legislaturperiode sah das Plenum des Bundestages davon ab, wieder einen Außenhandelsausschuß einzusetzen und übertrug seine Aufgaben dem Wirtschaftsausschuß. Diesem oblag es nunmehr auch , die - seither auf 11 Bundestagsabgeordnete erhöhte Zahl der - Beiratsmitglieder "aus seiner Mitte"[1] zu nominieren. Der Begriff "aus seiner Mitte" ist in dem Sinne zu verstehen, daß Mitglied des Beirates werden kann, wer Mitglied, d.h. ordentliches oder stellvertretendes Mitglied des Wirtschaftsausschusses ist. Zwar haben die Fraktionen von der Möglichkeit, stellvertretende Mitglieder des Außenhandelsausschusses als Mitglieder des Beirates vorzuschlagen, in den ersten 4 Wahlperioden keinen Gebrauch gemacht. Erst in der 5. Legislaturperiode wurden drei und in der 6. ein stellvertretendes Mitglied des Wirtschaftsausschusses zu Mitgliedern im Beirat bestellt. Dennoch besteht kein Zweifel an der Richtigkeit einer solchen Auslegung, da der Beirat bei Verfahrensfragen wie Zusammensetzung, Verteilung der Sitze und des Vorsitzes wie ein Unterausschuß behandelt wird und bei diesen nach anerkannter Parlamentspraxis[2] stellvertretende Mitglieder des Hauptausschusses Mitglieder eines zu bildenden Unterausschusses werden können.

b) Die Frage, welche Abgeordnete ordentliche Mitglieder im Beirat werden können, hängt somit von der ordentlichen oder stellvertretenden Mitgliedschaft im Wirt-

1) Vgl. BT-Drucksache V/75, entsprechend Abs. 2 der Vereinbarung

2) So der Sekretär des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages, Ministerialrat Dr. Bücker, in einem Gespräch mit dem Verfasser am 15.11.1971. In einem Vermerk vom 28.10.1971 (Ausschußdrucksache 56) betreffend Überlegungen zur Erweiterung der Kompetenzen des Petitionsausschusses schlägt Dr. Bücker vor, u.a. zur Klarstellung dieser Rechtslage dem § 112 GOBT einen § 112 a anzufügen, in dem es in diesem Zusammenhang heißen soll: "Mitglieder des Unterausschusses können ordentliche und stellvertretende Mitglieder des Petitionsausschusses sein".

schaftsausschuß ab. Diese Mitgliedschaft wiederum ist in mehrfacher Hinsicht beschränkt.

aa) Gemäß § 68 Abs. 2 GOBT benennen die Fraktionen die von ihnen entsprechend ihrer Stärke zu stellenden ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der Ausschüsse[1]. Daraus folgt, daß Abgeordnete, die keiner Fraktion[2] angehören, kein Anrecht auf einen Platz in einem Ausschuß haben und daher auch nicht Mitglieder im Beirat werden können.

Nach der grundsätzlich von den Fraktionen bei der Ausschußbesetzung geübten Praxis[3] soll die Mitgliedschaft in einer Reihe von Ausschüssen die Mitgliedschaft in anderen wichtigen Ausschüssen ausschließen (sperrende Ausschüsse). So ist z.B. die gleichzeitige Mitgliedschaft im Haushaltsausschuß und dem Wirtschaftsausschuß nicht möglich. Diese Praxis hindert aber nicht daran, daß z.B. ein ordentliches Mitglied des Haushaltsausschusses gleichzeitig ordentliches Mitglied im Beirat wird. Denn einmal ist der Beirat selbst kein sperrender 'Ausschuß', zum anderen könnte sich ein solches ordentliches Mitglied des Haushaltsausschusses als stellvertretendes Mitglied für den Wirtschaftsausschuß benennen lassen und hätte dann die Möglichkeit, zum Mitglied im Beirat bestimmt zu werden.

bb) Nach heutigem Parlamentsbrauch ist es nicht üblich, daß der Bundestagspräsident oder der Bundeskanzler

---

1) Nach welchen Kriterien die Fraktionen ihre Vertreter auswählen soll hier nicht untersucht werden. Vgl. dazu im einzelnen Schäfer, Bundestag, S. 108 ff und Loewenberg, Parlamentarismus, S. 190 ff

2) Gemäß § 10 Abs. 1 GOBT sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder, d.h. bei 518 Abgeordneten beträgt die Mindeststärke einer Fraktion 26 Abgeordnete.

3) Vgl. dazu z.B. die bei Schäfer, Bundestag, S. 109 abgedruckten "Leitsätze für die Ausschußbesetzung" der CDU/CSU-Fraktion für die 5. Legislaturperiode

und die Bundesminister zu ordentlichen oder stellvertretenden Mitgliedern eines Ausschusses bestellt werden.

Für den Bundestagspräsidenten ergibt sich dies aus seiner überparteilichen Stellung als Repräsentant und Vertreter des gesamten Bundestages. Allerdings hat der Präsident gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 GOBT beratende Stimme in allen Ausschüssen. Aus dem Grundgedanken dieser Vorschrift, nämlich der Überlegung, daß der Präsident auf Grund seiner besonderen Stellung die Möglichkeit haben soll, allen parlamentsinternen Gremien durch seinen Rat zur Verfügung zu stehen, wird man schließen können, daß in entsprechender Anwendung des § 7 Abs. 1 Satz 2 GOBT der Bundestagspräsident auch im Beirat beratende Stimme hat.

Dem Bundeskanzler und seinen Ministern - sofern sie gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sind - verbietet regelmäßig schon ihre zeitliche Inanspruchnahme, insbesondere aber ihre eindeutige Bindung als Kabinettsmitglied eine Mitarbeit als ordentliche oder stellvertretende Mitglieder in Bundestagsausschüssen. Ihnen steht dafür gemäß Art. 43 Abs. 2 GG das Recht zu, in alle Ausschußsitzungen zu gehen und dort jederzeit angehört zu werden. Diese Vorschrift gilt insoweit entsprechend auch für den Beirat.

cc) Fraglich ist, ob Parlamentarische Staatssekretäre Mitglieder des Wirtschaftsausschusses und damit auch des Beirates werden können. Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, kurz auf die Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre im allgemeinen einzugehen.

Bei der Schaffung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs war der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß der Parlamentarische Staatssekretär in

"erster Linie Abgeordneter bleiben" sollte, "der neben seinen Aufgaben im Parlament die zusätzliche Aufgabe der Entlastung eines Bundesministers"[1] zu übernehmen hat.

Die tatsächliche Entwicklung dürfte jedoch über diese Vorstellung hinausgegangen sein; denn in der Praxis zeigt sich die Tendenz, die Parlamentarischen Staatssekretäre organisatorisch in die Ressortspitze[2] und damit in den Bereich der Regierung einzugliedern[3]. Sie werden vom Bundespräsidenten ernannt, leisten einen Amtseid wie die Mitglieder der Bundesregierung, üben ein Regierungsamt aus und erhalten dafür besondere Bezüge, die gesetzlich geregelt sind. Sie vertreten die Bundesminister nach Maßgabe der §§ 14 und 23 der GO der Bundesregierung. Es werden ihnen Aufgaben innerhalb ihres Ministeriums zugewiesen, und sie nehmen teil an der Regierungsverantwortung[4], der sie sich nicht entziehen können. Obwohl sie nicht Mitglieder der Bundesregierung sind, ist ihre Stellung die eines Junior-Ministers und damit im wesentlichen ähnlich oder parallel der eines Ministers.

Aus dieser einem Bundesminister vergleichbaren Stellung der Parlamentarischen Staatssekretärefolgt, daß sie grundsätzlich auch den Regeln unterliegen, die für Mitglieder der Regierung gelten, die dem Bundestag angehören. Wie diese können sie sich an allen Abstimmungen im Plenum des Bundestages beteiligen, können Anträge gemäß § 91 GOBT stellen und an allen

---

1) Vgl. Begründung zu § 5 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, BT-Drucksache V/1402

2) Vgl. Wahl, Weiterentwicklung, S. 336

3) Nach Maier (vgl. Maier, Funktionsprobleme, S. 7) sind die Parlamentarischen Staatssekretäre heute "eindeutig zur Exekutive zu rechnen".

4) Vgl. Wahl, Weiterentwicklung, S. 342/343

Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse teilnehmen, in denen sie nach Art. 43 Abs. 2 GG "jederzeit gehört werden" müssen.

Ebenso wie bei den Bundesministern unterliegen allerdings die Abgeordneten-Rechte der Parlamentarischen Staatssekretäre, die mit der Ausübung eines Regierungsamtes kollidieren oder konkurrieren, gewissen Einschränkungen. Vor allem die Fachausschüsse dienen heute nicht mehr nur der Gesetzgebung, sondern ganz wesentlich auch der parlamentarischen Kontrolle der Regierung[1]. In einem solchen Ausschuß stehen daher die Regierungsvertreter - auch wenn sie Mitglieder des Bundestages sind - dem Ausschuß gegenüber, so daß sie nicht gleichzeitig Mitglieder des ihr Ressort kontrollierenden Fachausschusses sein sollten.

Es erscheint daher unzulässig, daß z.B. der Parlamentarische Staatssekretär im Wirtschaftsministerium[2] dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages in irgendeiner Form angehört und nach seinem Ermessen einmal als Ausschußmitglied und ein andermal als Regierungsvertreter mit dem Recht aus Art. 43 Abs. 2 GG auftritt.

Etwas anderes könnte für den Fall anzunehmen sein, daß ein Parlamentarischer Staatssekretär einem Ausschuß angehört, der zu dem von ihm vertretenen Ministerium keinerlei Beziehungen hat. Zwar wird hier der Parlamentarische Staatssekretär kaum als Regierungsvertreter auftreten. Dennoch kann nicht übersehen werden, daß ihm ähnlich wie einem Minister ein Regierungsamt übertragen ist, von dem er sich in seiner parlamentarischen Tätigkeit schwerlich distanzieren kann. Es

---

1) Vgl. dazu im einzelnen unten S. 123 ff

2) Gegenwärtig müßte es richtiger heißen: "im Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Abt. Wirtschaft".

dürfte daher weniger i.S. einer verfassungsrechtlichen Entscheidung als vielmehr i.S. des politischen Stils richtiger sein, daß ein Parlamentarischer Staatssekretär überhaupt keinem Bundestagsausschuß in irgendeiner Form angehört[1].

Im Ergebnis sollte daher auch ein Parlamentarischer Staatssekretär als potentielles Mitglied des Beirates ausscheiden.

2. Stellvertretende Mitglieder

Wie sich aus der oben[2] gegebenen Darstellung ergibt, kann von einer regelmäßigen Benennung von stellvertretenden Mitgliedern des Beirates nicht gesprochen werden. Sofern die Fraktionen überhaupt Stellvertreter für ihre Mitglieder im Beirat angegeben haben, entstammten diese dem gleichen Kreis wie die Mitglieder des Beirates selbst, d.h. sie waren ordentliche oder stellvertretende Mitglieder des Außenhandels- bzw. des Wirtschaftsausschusses. Man wird daher davon ausgehen

---

1) In der gegenwärtigen parlamentarischen Praxis wird dieser Grundsatz nur teilweise befolgt. Zwar scheidet ein Abgeordneter, der zum Parlamentarischen Staatssekretär ernannt worden ist, regelmäßig wenig später als ordentliches Mitglied der Ausschüsse aus, denen er bis zu seiner Berufung angehörte. Nicht selten aber bleibt er als Stellvertreter Mitglied dieser Ausschüsse. So sind z.B. die Parlamentarischen Staatssekretäre Frau Freyh, Berkhan, Haar, Raffert, Ravens, Rohde und Westphal stellvertretende Mitglieder der Ausschüsse, die für das von ihnen vertretene Ressort zuständig sind (vgl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stand 1971, Teil III, S. 15 ff). Nach dieser Praxis könnte selbst der Parlamentarische Staatssekretär im Wirtschaftsministerium stellvertretendes Mitglied im Wirtschaftsausschuß sein und damit theoretisch auch Mitglied im Beirat werden.

2) Vgl. S.22 ff

können, daß die dem Beirat nicht angehörenden ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Wirtschaftsausschusses im Beirat - wie vom Vorsitzenden des Außenhandelsausschusses der 3. Wahlperiode, dem Abgeordneten Dr. Serres, formuliert[1] - "als stellvertretende Mitglieder betrachtet werden" können und die dementsprechenden Rechte und Pflichten haben.

III. Die Rechtsstellung der Bundesratsvertreter im Beirat

1. Mitglieder eines eigenständigen Gremiums des Bundesrates

Da die Vertreter des Bundesrates n i c h t M i t g l i e d e r des Beirates[2] sind, bleibt die Frage zu klären, welche Rechtsstellung sie im Beirat haben. Zu denken wäre daran, die Vertreter des Bundesrates als Mitglieder eines eigenständigen Gremiums des Bundesrates für handelspolitische Vereinbarungen zu qualifizieren. Zu diesem Ergebnis kommt Möller in einem unveröffentlichten Gutachten vom 25.11.1957[3]. Nach Möller läßt sich u.a. "aus der Tatsache, daß im Beirat getrennt für Mitglieder des Bundestages und für Vertreter des Bundesrates abgestimmt werden sollte, der eindeutige Schluß ziehen, daß es sich hier nicht um ein funktionell zusammengefaßtes Gremium mit gleichberechtigten Mitgliedern handeln sollte, sondern

---

1) Vgl. Protokoll der 4. Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 27.2.1958, S. 3

2) Vgl. oben S.72 ff

3) Der Titel der Untersuchung von Möller lautet: Der Beirat des Deutschen Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung des Bundesrates.

daß die Sitzungen des Beirates als eine gemeinsame Informationsquelle angesehen wurden, die z w e i u n a b h ä n g i g e n[1] Gremien zur gleichen Zeit in demselben Saal geboten wurde".

Dieser Auffassung von Möller kann nicht zugestimmt werden. Richtig ist nur, daß im Jahre 1950 von seiten des Rechtsausschusses des Bundesrates erwogen wurde, ein dem Beirat entsprechendes Gremium des Bundesrates zu bilden[2]. Diesen Gedanken hat das Bundesratsplenum jedoch nicht aufgegriffen. Es hat vielmehr vorgeschlagen, "in den Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen drei bis vier Beauftragte des Deutschen Bundesrates aufzunehmen"[3].

An dieser Einstellung hat der Bundesrat bis heute festgehalten. Er dokumentiert durch seine fortlaufenden Beschlüsse, mit denen er Mitglieder oder Ministerialbeamte zu seinen Vertretern im Beirat benennt, daß er dieses Verfahren für ausreichend hält und an der Bildung eines eigenen Beirates nicht interessiert ist. Gegen den ausdrücklichen Willen des Bundesratsplenums aber kann die Bildung eines solchen Gremiums nicht erfolgen. Die Vertreter des Bundesrates im Beirat können daher nicht Mitglieder eines eigenständigen Gremiums des Bundesrates sein.

2. Beauftragte analog Art. 43 Abs. 2 GG

Die Vertreter des Bundesrates im Beirat könnten jedoch in entsprechender Anwendung des Art. 43 Abs. 2 GG[4]

---

1) Gesperrt gedruckt vom Verfasser

2) Vgl. Protokoll der 33. Sitzung des Rechtsausschusses des BR vom 3.8.1950

3) Vgl. Steno. Bericht der 35. Sitzung des BR vom 22.9.1950, S. 624

4) Wie sich aus den vorherigen (vgl. S.57ff) Erörterungen ergibt, ist der Beirat kein Auschuß, so daß Art. 43 Abs. 2 GG nicht direkt anwendbar ist.

als zutrittsberechtigte Mitglieder des Bundesrates oder deren Beauftragte qualifiziert werden. Nach diesem Artikel des Grundgesetzes haben Mitglieder des Bundesrates[1] und ihre Beauftragten Zutritt zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse. Da die Bundesratsmitglieder - durch ihr Ministeramt in einer Landesregierung zeitlich stark beansprucht und räumlich von Bonn entfernt - nur selten von diesem Recht Gebrauch machen, besteht in der Praxis die eigentliche Bedeutung des Art. 43 Abs. 2 GG in der Gewährung eines Zutrittsrechts für die "Beauftragten", die in der Regel Ministerialbeamte der Länder sind[2]. Von den wenigen Fällen abgesehen, in denen der Bundesrat Vertreter mit Kabinettsrang in den Beirat entsandte[3], stellte eben dieser Personenkreis auch die Vertreter und Stellvertreter des Bundesrates im Beirat, so daß es nahe liegt zu prüfen, ob auch die letzteren als Beauftragte i.S. Art. 43 Abs. 2 GG angesehen werden können[4]. Dazu ist zunächst einmal erforderlich, die Unterschiede zwischen den Vertretern des Bundesrates im Beirat und Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG aufzuzeigen.

---

1) Art. 43 Abs. 2 GG spricht die Minister der Länder nur in ihrer Eigenschaft als Bundesratsmitglieder nicht aber als Vertreter der Länder an, wie es die vergleichbare Regelung des Art. 33 Abs. 2 WRV getan hat. Vgl. dazu und zu den Konsequenzen daraus Schäfer, Bundesrat, S. 59, Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 43, Rdn. 11

2) Vgl. Schäfer, Bundesrat, S. 59, Anm. 1; Ziller, Bundesrat, S. 75

3) Vgl. zu diesen Fällen im einzelnen oben S. 32 ff Aber selbst wenn der Bundesrat Vertreter mit Kabinettsrang entsandte, nahmen diese Herren an den Sitzungen des Beirates so gut wie nie teil, wenigstens in den letzten 15 Jahren nicht.

4) Im folgenden werden die Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG in den Mittelpunkt der Untersuchungen gestellt. Für die wenigen Bundesratsmitglieder, die ausnahmsweise mal vom Zutrittsrecht des Art. 43 Abs. 2 GG Gebrauch machen, gelten - außer für die förmliche Legitimation zur Ausübung dieser Zutrittsrechts - die gleichen Grundsätze.

a) Ein wesentlicher Unterschied ergibt sich aus der verschiedenartigen Aufgabenstellung. Beauftragte i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG haben in erster Linie die Aufgabe, einerseits die Auffassungen des Bundestages und seiner Ausschüsse zu bestimmten Problemkreisen kennenzulernen und andererseits die Ansichten des Bundesrates bzw. der Länder hierzu diesen gegenüber vorzutragen.

Dagegen sind für die Vertreter des Bundesrates im Beirat vornehmlich nicht die Bundestagsabgeordneten der Mittelpunkt ihres Interesses, sondern die Bundesregierung. Sie sollen gemeinsam mit den Bundestagsmitgliedern die Informationen der Bundesregierung entgegennehmen und durch ihren Beitrag bei den Beratungen der anstehenden Sachfragen den Willenbildungsprozeß in der Regierung fördern. Im übrigen sollen sie der Regierung die Auffassung des Bundesrates dazu vortragen, ob ein bestimmter Vertrag ratifizierungsbedürftig i.S. des Art. 59 Abs. 2 GG ist.

Ferner macht die Art der Legitimation der Vertreter des Bundesrates im Beirat Unterschiede gegenüber den Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG deutlich. Wenn Art. 43 Abs. 2 GG Beauftragten der Bundesratsmitglieder und damit letztlich der Landesregierungen ein Zutrittsrecht gewährt, so bedeutet das nicht, daß jeder Länderministerialbeamte schon kraft seines Dienstverhältnisses berechtigt ist, an den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Vielmehr bedurfte er gemäß § 27 GOBR in der Fassung vom 8.91950 / 27.8.1953[1] einer besonderen Legitimation durch Auftragsschreiben eines Mitgliedes des Bundesrates. In der seit dem 15.7.1966 geltenden Fassung der GOBR[2] fehlt zwar eine dem § 27 GOBR a.F. vergleichbare Regelung, doch ist dadurch keine wesentliche

1) Vgl. BGBl. II (1953), S. 527

2) Vgl. BGBl. II (1966), S. 473

materielle Änderung eingetreten. Denn gemäß einer Absprache zwischen den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates vom 25.3.1969/30.5.1969 können an den Sitzungen der sog. geschlossenen Ausschüsse[1] sowie den geheimen Sitzungen der anderen Ausschüsse nur "besonders benannte Beauftragte teilnehmen", und zwar nur solche Beauftragte, deren Namen den jeweiligen Ausschußvorsitzenden von den Bevollmächtigten der Länder mitgeteilt worden sind. Im übrigen - d.h. für die anderen Ausschußsitzungen - erteilen die Bevollmächtigten der Länder ihren jeweiligen Beauftragten deren Legitimation entweder durch besondere schriftliche oder auf ihre Dienstausweise gestempelte Bescheinigungen.

Von ganz anderer Art ist die Legitimation der Vertreter des Bundesrates im Beirat. Seit 1950 hat sich die Übung entwickelt, daß jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode der Wirtschaftsausschuß des Bundesrates drei und der Agrarausschuß des Bundesrates einen Vertreter und die jeweiligen Stellvertreter für den Beirat dem Plenum des Bundesrates vorschlägt und dieses sie durch einen förmlichen Beschluß bestellt[2]. Während in der 1. Wahlperiode der Vorsitzende des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates und in der 2. Wahlperiode der Bundesratspräsident dem jeweiligen Beiratsvorsitzenden die Ernennung der Vertreter des Bundesrates und ihrer Stellvertreter mitteilte, hat sich seither der Brauch entwickelt, daß der Bundesratspräsident dem Bundestagspräsidenten die Vertreter des Bundesrates

---

1) Vgl. zu den geschlossenen Ausschüssen im einzelnen Troßmann, Parlamentsrecht, S. 127 und Lechner-Hülshoff, Parlament, Anm. 14 zu § 73, S. 219

2) Soweit aus den Unterlagen ersichtlich ist, sind nur 3 Herren ohne förmlichen Beschluß des Bundesratsplenums zu Vertretern im Beirat bestellt worden und zwar alle 3 in der zweiten Hälfte der ersten Legislaturperiode.

und ihre Stellvertreter im Beirat nach ihrer förmlichen Bestellung durch das Plenum benennt. Dies gilt nicht nur zu Beginn einer jeden Legislaturperiode des Bundestages, sondern auch, wenn Neuernennungen notwendig werden, z.B. weil ein Vertreter versetzt, in den Ruhestand getreten oder gestorben ist.

Weiterhin weist die Regelung der Stellvertreter erhebliche Differenzen auf. Ein verhinderter Vertreter des Bundesrates im Beirat kann in einer Beiratssitzung nur durch seinen förmlich bestellten Stellvertreter ersetzt werden. Gegen diesen Grundsatz ist vor allem in der 5. Wahlperiode verschiedentlich verstoßen worden, indem sich die ernannten Stellvertreter im Beirat ihrerseits durch von ihnen bestellte Ministerialbeamte vertreten ließen. Der seinerzeitige Vorsitzende des Beirates, der Abgeordnete Lange, monierte dieses Verfahren gegenüber dem beim Bundesrat für Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Beirat federführenden Wirtschaftsausschuß. Der damalige Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses, der Wirtschaftsminister von Nordrhein-Westfalen, Dr. Kassmann, bestätigte daraufhin am 20.10.1967 in einem Brief an den Abgeordneten Lange, "daß eine Stellvertretung durch nicht vom Bundesrat benannte Herren im handelspolitischen Beirat nicht zulässig ist".

Demgegenüber bestehen keine Bedenken, daß sich Beauftragte i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG durch alle Personen vertreten lassen, die die Voraussetzungen der Absprache zwischen den Präsidenten des Bundestages und Bundesrates vom 25.3.1969/30.5.1969 erfüllen.

Auch die Rechte der Vertreter des Bundesrates in einer Beiratssitzung unterscheiden sich von denen der Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG in normalen Ausschußsitzungen ganz wesentlich. Während letztere lediglich mithören und mitreden dürfen, haben die Vertreter

des Bundesrates im Beirat zusätzlich das Recht, sich an den Abstimmungen zu beteiligen[1]. In der Übereinkunft zwischen dem Vorsitzenden des Beirates in der 1. Wahlperiode, dem Abgeordneten Kuhlemann, und den Verhandlungsführern des Bundesrates, Stadtrat Dr. Klein und Geheimrat Dr. Katzenberger, am 18.10.1950 wurde zwar klargestellt, daß bei evtl. Abstimmungen die Mitglieder des Bundestages und die Vertreter des Bundesrates getrennt abstimmen[2]. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, daß die jeweiligen Beiratsvorsitzenden versuchen, Einigkeit über die Formulierung von Stellungnahmen gegenüber der Regierung zu erzielen, so daß bei Abstimmungen über bestimmte Vorschläge regelmäßig alle Bundestagsabgeordneten und alle Vertreter des Bundesrates gemeinsam ihr Placet geben können. Eine getrennte Auszählung der Stimmen brauchte daher - soweit ersichtlich - bisher nicht vorgenommen zu werden.

b) Im übrigen unterstreicht eine Reihe formeller Merkmale die Unterschiede zwischen Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG und Vertretern des Bundesrates im Beirat. Während letzteren die Einladungen zu Sitzungen des Beirates persönlich über das Sekretariat des Wirtschaftsausschusses beim Bundesrat zugeleitet werden, werden die Einladungen der Ausschüsse über den Bundesrat den Landesvertretungen übersandt, und dort suchen sich die Beauftragten die Sitzungspläne der für sie in Betracht kommenden Ausschüsse heraus.

Seit der 5. Wahlperiode macht auch die bei den Sitzungen des Beirates ebenso wie bei den Sitzungen der Ausschüsse geführte Anwesenheitsliste eine Differenzierung deutlich. Bei den Ausschüssen leisten die jeweiligen

---

1) Mit Ausnahme bei der "Wahl" des Vorsitzenden

2) Vgl. dazu im einzelnen S. 20

Mitglieder ihre Unterschriften auf der zweiten Seite, während sich die Beauftragten der Ministerien und des Bundesrates auf der dritten Seite der später ins Protokoll aufzunehmenden Anwesenheitsliste eintragen. Demgegenüber hat der seinerzeitige Vorsitzende des Beirates, der Abgeordnete Lange, durchgesetzt, daß die förmlich bestellten Vertreter des Bundesrates im Beirat seit dieser Zeit nicht mehr wie die Beauftragten in den Ausschüssen, sondern wie die Bundestagsabgeordneten ihre Anwesenheit durch Unterschrift auf der zweiten Seite bestätigen.

Ferner ist in diesem Zusammenhang die unterschiedliche Sitzordnung zu nennen. Bei den Beratungen des Beirates sitzen die Vertreter des Bundesrates neben und zwischen den Bundestagsabgeordneten, dagegen nehmen die Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG bei den Sitzungen der Ausschüsse regelmäßig gesondert von den Bundestagsabgeordneten Platz.

All diese Umstände haben dazu geführt, daß die Vertreter des Bundesrates im Beirat, die sehr häufig gleichzeitig Beauftragte i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG in Ausschußsitzungen sind, sich selbst im Beirat nicht als solche Beauftragte fühlen, sondern eher von der Vorstellung ausgehen, echte Mitglieder im Beirat zu sein[1].

Diese aufgeführten, nicht unwesentlichen rechtlichen und formellen Unterschiede zwischen Vertretern des Bundesrates im Beirat und Beauftragten gemäß Art. 43 Abs. 2 GG schließen eine rechtliche Gleichstellung aus.

---

1) So jedenfalls die langjährigen Vertreter bzw. Stellvertreter des Bundesrates im Beirat, Herr Tiedemann (Hamburg) und Herr Müller-Stutzer (Schleswig-Holstein), in Gesprächen mit dem Verfasser. Herr Tiedemann äußerte, Bundestagsabgeordnete und Bundesratsvertreter hätten sich zuweilen "fast mit Herr Kollege angeredet".

Die Vertreter des Bundesrates im Beirat können daher nicht als Beauftragte des Bundesrates analog Art. 43 Abs. 2 GG qualifiziert werden.

3. Sonderbeauftragte des Bundesrates

Soweit ersichtlich, gibt es keine Regelung im geltenden Recht, mit der die Stellung der Vertreter des Bundesrates im Beirat vergleichbar ist. Man kann sie daher nur als Sonderbeauftragte des Bundesrates qualifizieren, die auf Grund ihrer speziellen Aufgabe mit ähnlichen Rechten und Pflichten wie die Mitglieder des Beirates ausgestattet sind. Eine Folge dieser Sonderstellung mit ihrer engen Anlehnung an die Stellung der Bundestagsabgeordneten ist, daß die Vertreter des Bundesrates im Beirat ebenso wie die Abgeordneten dem Grundsatz der Diskontinuität[1] unterliegen und sie wie jene nach Beginn einer Legislaturperiode neu ernannt werden müssen[2].

IV. Ergebnis

Der Beirat ist als ein Unterorgan des Bundestages sui generis konzipiert worden. An dieser Rechtsnatur hat sich durch die Beteiligung des Bundesrates nichts geändert. Mitglieder des Beirates können nur solche Bundestagsabgeordnete werden, die ordentliche oder stellvertretende Mitglieder des Wirtschaftsausschusses sind. Aus diesem Grunde können weder der Bundestagspräsident noch Mitglieder der Bundesregierung oder Parlamentarische Staatssekretäre dem Beirat angehören. Die Vertreter des Bundesrates im Beirat sind

---

1) Vgl. zu diesem Grundsatz Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 39 Rdn. 14 ff; Schweiger, Diskontinuität, S. 161 ff und Achterberg, Parlamentsrecht, S. 28 ff

2) Hier ergibt sich ein weiterer Unterschied zu den Beauftragten i.S. des Art. 43 Abs. 2 GG, deren Legitimation unabhängig von den Wahlperioden des Bundestages ist.

als Sonderbeauftragte des Bundesrates zu qualifizieren.

4. Kapitel: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Arbeit des Beirates

I. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Arbeit des Beirates

1. Beratungs- und Beschlußpraxis des Beirates als Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Untersuchung

a) Wie bereits im Zusammenhang mit den Aufgaben des Beirates[1] erörtert, pflegt der Beirat auf Grund der vom Bundestagsplenum gebilligten Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Außenhandelsausschuß einen sehr engen Kontakt mit den von ihm konsultierten Ministerien, d.h. hauptsächlich mit dem Wirtschaftsministerium. Ähnlich wie bei einer Reihe von Fachausschüssen, z.B. dem Auswärtigen und dem Innerdeutschen Ausschuß, dem Entwicklungshilfe- sowie dem Verteidigungsausschuß, hat dieser Kontakt dazu geführt, daß die Sachfragen der Außenhandelspolitik vor der Entscheidung über einen bestimmten Vertragsabschluß von dem Wirtschaftsministerium vorgetragen und mit den Beiratsmitgliedern beraten werden. Ohne vom Plenum im Einzelfall damit beauftragt zu sein, faßt der Beirat als Unterorgan des Bundestages Beschlüsse, mit denen er der Regierung seine Auffassung zur Rechtsfrage der Ratifizierungsbedürftigkeit der Handelsabkommen und hauptsächlich zu den zur Diskussion stehenden Sachfragen zu erkennen gibt, um dadurch Einfluß auf die konkreten Entscheidungen bei Außenhandelsvertragsverhandlungen zu nehmen[2], und zwar Beschlüsse, die nicht

---

1) Vgl. zu der Tätigkeit des Beirates im einzelnen oben S. 34 ff

2) Der insoweit einschränkenden Auffassung von Partsch (vgl. Partsch, Parlament, S. 100 Anm. 71) kann hier nicht gefolgt werden.

mehr durch das Plenum laufen. Am bekanntesten aus dieser "Beratungs- und Beschlußpraxis" von Fachausschüssen sind die Abstimmungen, die im Verteidigungsausschuß zu Beschaffungskäufen der Bundeswehr stattfinden[1]. Es sei nur an die Abstimmung über den Ankauf von Phantom-Flugzeugen aus dem Jahre 1968 erinnert[2].

b) Diese Praxis des Beirates und nicht die sog. "Vereinbarung über das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesregierung in Außenhandelsfragen" soll im folgenden als Grundlage für die verfassungsrechtlichen Untersuchungen herangezogen werden. Zwar wäre es auch denkbar, die Vereinbarung in den Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Erörterungen zu stellen, sie rechtlich zu qualifizieren und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu überprüfen. Doch müßte eine solche Prüfung notwendigerweise in den bisher weitgehend ungeklärten Bereich des sog. verfassungsrechtlichen Vertrages[3] eindringen und damit den Rahmen

---

1) Vgl. dazu Loewenberg, Parlamentarismus, S. 395; Leibholz, Kontrollfunktion, S. 62

2) Vgl. Berichte darüber in 'Der Spiegel' vom 6.8. und 8.12.1968

3) Der Ausdruck erscheint, soweit ersichtlich, zum ersten Mal bei Pohle, Anmerkung, S. 825. Seither ist er insbesondere von Friauf (vgl. Friauf, Problematik, S. 257 ff) und Maiwald (vgl. Maiwald, Wesen) eingehend behandelt worden. Das Institut des verfassungsrechtlichen Vertrages erkennen u.a. auch an Maunz (vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 65 Rdn. 15 ff und Art. 20 Rdn. 143), Sasse (vgl. Sasse, Koalitionsvereinbarung, S. 719 ff), Gerber (vgl. Gerber, Koalitionsabkommen, S. 107 ff) und Scheidle (vgl. Scheidle, Wirkungen, S. 30 ff).

der vorliegenden Arbeit sprengen[1]. Vor allem aber kommt der Diskussion über den Rechtscharakter einer Vereinbarung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit - ebenso wie bei Koalitionsvereinbarungen[2] - kaum mehr als theoretische Bedeutung zu, besonders wenn die Ausführung des unerlaubt Vereinbarten möglicherweise gar unterbleibt[3]. Im Grunde nämlich interessiert nicht die Verabredung als solche, sondern ihre Umsetzung in die politische Praxis, d.h. letztlich allein entscheidend ist, ob die Tätigkeit des Beirates selbst zu einer Verletzung der Verfassung oder von Grundsätzen mit Verfassungsrang führt.

---

1) Nur am Rande sei hier bemerkt, daß die vom Bundestag gebilligte Absprache zwischen der Bundesregierung und dem Außenhandelsausschuß nicht als eine "Vereinbarung" im rechtstechnischen, bereits im Jahre 1888 von Binding (vgl. Binding, Gründung, S. 69-70) geprägten Sinne qualifiziert werden kann. Denn die moderne Wissenschaft des privaten ebenso wie des öffentlichen Rechts (vgl. u.a. Staudinger-Coing, BGB . I, Vorbem. 2 a vor § 145; Enneccerus Nipperdey, BGB . I, S. 280, Anm. 17; Apelt, Vertrag, S. 59 ff; Sasse, Koalitionsvereinbarung, S. 722; Stern, Grundlegung, S. 132 f; Friauf, Problematik, S. 264 f) lehnt mit Recht eine Sonderbehandlung der Vereinbarung als überflüssig ab und faßt dergleichen Erscheinungen unter den Begriff des Vertrages. Dagegen wird man die Absprache wohl für einen zulässigen verfassungsrechtlichen Vertrag halten können. Zu diesem Ergebnis kommt auch Friauf in einer kurzen, unveröffentlichten Stellungnahme vom 5.4.1971: "Dem Wortlaut der Vereinbarung nach habe ich keine Bedenken, sie unter dem Typus des verfassungsrechtlichen Vertrages einzuordnen .. Der Rahmen einer bloß beratenden Funktion wird .... nicht verlassen. Damit ist die Vereinbarung zulässig".

2) Vgl. dazu neben den oben S. 92, Anm.3 angegebenen Autoren vor allem noch Schüle, Koalitionsvereinbarungen und Kewenig, Koalitionsvereinbarungen, S. 182 ff

3) Vgl. ebenso Kewenig, Koalitionsvereinbarungen, S. 196 f. Etwas anderes könnte dann gelten, wenn der Akt der Verabredung wegen der Intensität seiner Verfassungsfeindlichkeit selbst schon einen Rechtsverstoß darstellen würde.

2. Verfassungsrechtliche Bedenken im einzelnen

a) Die Praxis des Beirates - aber auch die der angeführten Fachausschüsse - erscheint deshalb verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie im Ergebnis darauf hinauslaufen könnte, die Einflußmöglichkeiten der Parlamentarier im Bereich der vollziehenden Gewalt im Widerspruch zu dem in der Verfassung normierten Gewaltenteilungsgrundsatz (Gewaltenteilungsprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) zu verstärken und gleichzeitig die Eigenverantwortlichkeit des zuständigen Bundesministers für sein Ressort (Ressortprinzip des Art. 65 Satz 2 GG) in unzulässiger Weise zu verwischen. Es wird daher zu prüfen sein, ob dem Beirat als einem vom Parlament eingesetzten Unterorgan die Befugnis zukommt, die Regierung in Einzelfragen dadurch laufend zu beraten, daß er Stellungnahmen und Ersuchen in Form von schlichten Beschlüssen im wesentlichen deshalb an die Regierung richtet, um sie dadurch vorgängig regulierend zu kontrollieren.

b) Bei dieser Untersuchung wird vorweg die Frage zu klären sein, ob das Parlament selbst befugt ist, zu versuchen, durch Stellungnahmen in Form von schlichten Beschlüssen zu Rechtsfragen (Art. 59 Abs. 2 GG) und zu Sachfragen der Regierungspolitik Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung zu gewinnen. Denn das Parlament kann einem von ihm eingesetzten Unterorgan nur solche Aufgaben und Befugnisse übertragen, die ihm selbst verfassungsrechtlich zustehen. Sofern ein solches Recht des Parlamentes bejaht werden kann, wird somit weiter zu erörtern sein, ob die Übertragung dieser Befugnis auf den Beirat nicht gegen einen Grundsatz mit Verfassungsrang[1], nämlich das Delegationsverbot bestimmter Aufgaben des Plenums auf parlamentsinterne Gremien verstößt.

---

1) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 16 und S. 43 ff

3. Bedenken nicht auszuräumen durch Hinweis auf langjährige Arbeit des Beirates oder mangelnde Relevanz seiner Beschlüsse

a) Die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Bedenken können nicht durch den Hinweis darauf ausgeräumt werden, daß der Beirat inzwischen seit 21 Jahren zur allgemeinen Zufriedenheit gearbeitet hat[1]. Denn allein die langjährige Existenz des Beirates ist noch keine Gewähr für seine Verfassungsmäßigkeit. Nicht selten nämlich weicht die Verfassungswirklichkeit vom Verfassungsrecht ab[2]; doch muß gerade in diesen Fällen sorgfältig geprüft werden, ob nicht am Anfang einer Auseinanderentwicklung "ein von einem Staatsorgan begangener und von den anderen Organen nicht aus Rechts-, sondern lediglich aus politischen Zweckgründen heraus geduldeter Verfassungsbruch"[3] gestanden hat. Ein solcher hier von der Bundesregierung nicht nur geduldeter, sondern durch den Abschluß der Vereinbarung sogar geförderter Verfassungsbruch könnte dann vorliegen, wenn die Tätigkeit des Beirates zu einer Verletzung von Grundsätzen mit Verfassungsrang geführt hat.

---

1) Vgl. dazu u.a. die Protokolle des Beirates vom 26.9. 1950, S. 2 und vom 5.10.1950, S. 2 sowie ein Schreiben des Auswärtigen Amtes (Botschafter von Maltzan) vom 16.7.1954 an den Vorsitzenden des Beirates, ferner die Protokolle des Außenhandelsausschusses vom 4.12.1953, S. 13, vom 27.2.1957, S. 3 und vom 1.2. 1962, S. 3. Der gegenwärtige Vorsitzende des Beirates, Dr. Warnke, erklärte dazu in der Sendung "Gewinn und Verlust" des N/WDR vom 12.3.1971, es seien "alle recht froh", daß der Beirat wieder arbeite und man habe gesehen, "wie nützlich" dies sei.

2) Vgl. dazu und zur Lehre vom "stillschweigenden Verfassungswandel" BVerfGE 2/401, 3/422, 6/240; v.d. Heydte, Verfassungswandel, S. 465 ff; Scheuner, Art. 146 GG, S. 583 sowie insbesondere Hennis, Verfassung, S. 7 ff

3) Vgl. Hamann/Lenz, Grundgesetz, Einführung, A4, S. 43; ebenso Kägi, Verfassung, S. 122 f

b) Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken könnte man jedoch ohne weiteres zurückstellen, wenn eine Stellungnahme des Plenums oder eines seiner Unterorgane in der Form eines schlichten Beschlusses weder r e c h t l i c h noch f a k t i s c h irgendwie r e l e v a n t ist. Denn irrelevantes Tun kann unmöglich die Verletzung von Verfassungsrecht beinhalten.

aa) Mit dem Problem der rechtlichen Relevanz von parlamentarischen Ersuchen hat sich insbesondere Criegee eingehend auseinandergesetzt[1]. Ebenso wie die h.M. im Schrifttum[2] kommt er zu dem Ergebnis, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse für die Regierung rechtlich nicht verbindlich sind[3]. Dies gilt um so mehr für Beschlüsse von Unterorganen des Parlamentes[4].

Mit Recht tritt Criegee jedoch der weitergehenden Auffassung von Maunz[5] entgegen, Entschließungen des Bundestages - und damit erst recht die seiner zuständigen Unterorgane - seien Willensäußerungen von rein politischem Gewicht ohne rechtliche Relevanz[6]. Selbst

---

1) Vgl. Criegee, Ersuchen, S. 11 ff

2) Vgl. u.a. Eschenburg, Staat, S. 610; Friesenhahn, Parlament, S. 36, Anm. 70; Mosler, Festgabe Bilfinger, S. 294; Münch, Bundesregierung, S. 188; Partsch, Parlament, S. 100, Scheuner, Festschrift Smend 1952, S. 284 Anm. 82. A.A. Carlo Schmid, Steno. Bericht der 81. Sitzung des BT vom 28.7. 1950, S. 3031 sowie speziell für den Bereich der Außenpolitik Menzel, Auswärtige Gewalt, S. 196, 219 und Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 74 ff (76)

3) Link, Einflußnahme, S. 85, spricht daher in diesem Zusammenhang terminologisch sauber von einer "politischen Einflußnahme des Bundestages auf Regierungsentscheidungen".

4) Soweit ersichtlich hat noch niemand behauptet, daß z.B. Beschlüsse von Fachausschüssen rechtlich verbindlich seien.

5) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 42 Rdn. 14

6) Vgl. Criegee, Ersuchen, S. 15

wenn man davon ausgeht, daß es so etwas wie einen "rechtsfreien Raum" gibt - schon diese Frage ist sehr problematisch[1] -, dann bestehen dennoch erhebliche Zweifel, ob das Handeln eines staatlichen Funktionsträgers, eines Staatsorganes wie des Bundestages oder eines für ihn handelnden Teiles in diesen Bereich fallen kann. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Handeln in einer Meinungsäußerung besteht, der einiges politisches Gewicht zukommt und durch die gar das Verhalten eines anderen Funktionsträgers beeinflußt werden soll[2]. Wenn sowohl der Exekutive als auch der Legislative das Recht abgesprochen wird, sich z.B. über ein schwebendes Gerichtsverfahren auch nur zu äußern, so wird dadurch deutlich, daß man auch "Handlungen ohne Rechtswirkung nicht ganz aus dem Bereich des Rechtlichen"[3] verbannen kann. Das bedeutet, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse zwar rechtlich unverbindlich sind, aber dennoch nicht in einem rechtsfreien Raum angesiedelt werden und daher nicht als rechtlich irrelevant bezeichnet werden können.

bb) Jedenfalls aber sind schlichte Parlamentsbeschlüsse - auch wenn man sie für rechtlich irrelevant hält - ein wichtiges Mittel zur Einwirkung auf die Exekutive, sie haben somit große faktische Bedeutung. Das verkennt auch die h.M. in Rechtssprechung und Literatur nicht. So bezeichnet der Bayerische Verfassungsgerichtshof Landtagsbeschlüsse als "für die Staatsregierung im Rahmen ihrer politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag bedeutsam"[4]. Grewe nennt schlichte Parlamentsbeschlüsse ein "politisches Faktum", das eine "moralische Bindung bewirken" könne[5]. Bachof mißt

---

1) Vgl. hierzu etwa Kaufmann, Wesen, S. 44 ff
2) Vgl. dazu unten S. 98 ff
3) Vgl. Criegee, Ersuchen, S. 17
4) Vgl. Bay VerfGH in JZ 1960, S. 57 f
5) Vgl. Grewe, Auswärtige Gewalt, S. 259 f

ihnen "ein - unter Umständen sehr erhebliches - politisches Gewicht" bei[1]. Ohne im einzelnen auf den immer wiederkehrenden Begriff des "Politischen" eingehen zu wollen, kann gesagt werden, daß mit diesen Formulierungen auf die bedeutsamen faktischen Wirkungen von schlichten Parlamentsbeschlüssen hingewiesen werden soll. Eine solche faktische Folge ist das stets feststellbare Bestreben der Exekutive, dem in Form eines Beschlusses geäußerten Willen des Parlamentes möglichst nachzukommen[2].

Der Grund für diese Erscheinung ist in den möglichen Auswirkungen eines Verstoßes gegen einen schlichten Parlamentsbeschluß zu suchen. So kann die Mißachtung des erklärten Willens des Parlamentes zu dem Sturz der amtierenden Regierung und der Wahl einer neuen führen (z.B. durch ein konstruktives Mißtrauensvotum gemäß Art. 67 GG). Das Parlament kann freilich von der ultima ratio eines Regierungswechsels absehen. Es ist in der Lage, auch auf andere Art und Weise die Tätigkeit der Regierung zu erschweren oder zu lähmen, um seinen Wünschen Nachdruck zu verleihen. So kann das Parlament z.B. bei der Feststellung des Haushaltsplanes von der Exekutive benötigte Haushaltsmittel verweigern und sie auf diesem Wege daran hindern, geplante Vorhaben zu realisieren. Es kann ferner dadurch auf das Verhalten

---

1) Vgl. Bachof, Rechtsprechung, S. 355

2) Vgl. dazu Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 44, insbesondere sein auf dieser Seite in Anm. 16 gegebenes instruktives Beispiel. Abweichungen von dieser "Regel", wie z.B. vom Beschluß des BT vom 14. Juli 1950, mit dem die Regierung ersucht wurde, den Brotpreis weiter zu stützen und dem sie nicht nachkam, (vgl. im einzelnen die sich an dieses "Fehlverhalten" der Regierung anschließende Debatte am 28.7.1950, Steno. Bericht der 81. Sitzung, S. 3029 ff) sind - soweit ersichtlich - eigentlich nur in den Anfangsjahren der Bundesrepublik häufiger zu verzeichnen gewesen. Zum Abstimmungsverhalten der Mehrheitsfraktionen in den Jahren 1953 - 1961 siehe Domes, Mehrheitsfraktion, S. 121 ff.

der Regierung einwirken, daß es von ihr eingebrachte Gesetzesvorlagen nicht verabschiedet. Schließlich sind noch parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Anfragen und Interpellationen geeignet, das Handeln der Exekutive zu hemmen.

Diese Skala der zur Verfügung stehenden "Vergeltungsmaßnahmen" des Parlamentes[1] macht deutlich, daß die Exekutive nur in Ausnahmefällen die Gefahr eingehen wird, diese "Sanktionen" auszulösen; in der Regel befolgt sie die schlichten Parlamentsbeschlüsse, die somit faktisch verbindlich sind[2]. Jedenfalls aber wird die Regierung durch solche Beschlüsse "beeinflußt"[3], wobei der politische Druck auf die Regierung keinesfalls unterschätzt werden darf[4].

Nun kann allerdings nicht verkannt werden, daß den Beschlüssen des Beirates - ebenso wie denen anderer vergleichbarer parlamentarischer Gremien - nicht das Gewicht eines Parlamentsbeschlusses und damit die gleiche faktische Verbindlichkeit beigemessen werden darf. Berücksichtigt man aber, daß gerade in diesem Fachgremium die jeweiligen Experten der Fraktionen sitzen, die - falls es zu Abstimmungen im Plenum über die in diesem Kollegium behandelten Probleme kommen sollte - auf Grund ihrer Fachkenntnisse und des ihnen eingeräumten Vertrauens dazu berufen und wohl sehr häufig auch

---

1) Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß bei einem Mehrheitsbeschluß im Parlament regelmäßig zumindest auch Abgeordnete der Regierungsparteien dem Beschluß zugestimmt haben und sich daher für die Regierungsmitglieder auch parteiinterne Auswirkungen bei der Mißachtung eines Parlamentsbeschlusses ergeben können.

2) Achterberg (vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 63) spricht in diesem Zusammenhang von einer "politischen Verpflichtung der Regierung".

3) Vgl. von Mangoldt-Klein, Grundgesetz II, Art. 65, Anm. III 3 c, S. 1259

4) Vgl. Berg, Übertragung, S. 24

geeignet wären, durch ihr Votum die Kollegen im Gesamtparlament für die Bestätigung solcher Beschlüsse zu mobilisieren, so wird klar, daß auch diesen Beschlüssen eine nicht geringe politische Bedeutung und damit eine gewisse faktische Bindungswirkung zukommt. Nicht zuletzt von daher wird auch die von Bürgel festgestellte Tatsache verständlich, daß einzelne Bundesminister bestimmte Empfehlungen der für ihr Ressort zuständigen Fachausschüsse nicht ungern sehen[1]. Im übrigen bieten derartige Stellungnahmen "einen gewissen Schutz gegen spätere Kritik aus der Mitte des Parlamentes"[2].

4. Zusammenfassung

Ergibt sich somit, daß die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Praxis des Beirates weder mit Rücksicht auf seine langjährige Tätigkeit noch mit dem Hinweis auf eine mangelnde Relevanz seiner Beschlüsse ausgeräumt werden können, so ist die Frage nicht zu umgehen, ob das Parlament und seine Unterorgane verfassungsrechtlich b e f u g t sind, Stellungnahmen in Form von Beschlüssen abzugeben. Eine Antwort auf diese Frage kann nur im Verfassungsrecht gefunden werden, d.h. eine Befugnis des Parlamentes zur Abgabe von schlichten Beschlüssen muß sich ebenso wie jede andere Kompetenz eines Staatsorganes aus der Verfassung selbst herleiten lassen[3].

II. Die Befugnis des Parlamentes zur Fassung von schlichten Beschlüssen und ihre Grenzen

1. Unbeschränkte Kompetenz des Parlamentes

Der Versuch, sich in der Literatur einen Überblick

1) Vgl. Bürgel, Bundestag, S. 875

2) Vgl. Bürgel, Bundestag, S. 875

3) Vgl. Maunz, Staatsrecht, S. 333; ähnlich z.B. Klein, Verbindlichkeit, S. 184; Junker, Richtlinienkompetenz, S. 90

über den Meinungsstand zu verschaffen, auf Grund welcher Ermächtigungsnorm das Parlament - und dem folgend seine parlamentarischen Gremien - zulässigerweise befugt ist, durch Beschlüsse politischen Einfluß auf die Regierung auszuüben, ist nicht sehr ergiebig. Regelmäßig wird wie selbstverständlich davon ausgegangen, daß dem Parlament diese Kompetenz verfassungsrechtlich unbeschränkt zustehe[1]. Kennzeichnend dafür ist die Feststellung von Maunz, daß sich diese Kompetenz "bei einem Parlament von selbst" verstehe[2]. Die überwiegende Anzahl derjenigen, die sich mit der Problematik von schlichten Parlamentsbeschlüssen befassen, begnügen sich mit der Feststellung, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse rechtlich unverbindlich sind und deshalb verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine unbeschränkte Befugnis nicht relevant sein können.

2. Einschränkende Auffassung im neueren Schrifttum

Erst in jüngster Zeit haben sich - soweit ersichtlich - drei Autoren[3] mit der Rechtsgrundlage und den Grenzen der Zulässigkeit von schlichten Parlamentsbeschlüssen eingehender befaßt. Mit gewissen Abweichungen kommen alle drei richtigerweise zu der Überzeugung, daß sich für den Bundestag eine ungeschriebene Ermächtigungsnorm zum Erlaß schlichter Parlamentsbeschlüsse aus dem Verfassungsgrundsatz des parlamentarischen Systems herleiten lasse. Allerdings betonen sie mit Recht, daß diese Befugnis nicht unbeschränkt sei.

1) Vgl. z.B. Klein, Verbindlichkeit, S. 184; Junker, Richtlinienkompetenz, S. 90; Merk, Weisungen, S. 708; Bachof, Rechtsprechung, S. 355; Grewe, Auswärtige Gewalt, S. 259 f; Friesenhahn, Parlament, S. 36, Anm. 70

2) Vgl. Maunz, Staatsrecht, S. 343

3) Vgl. Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 108 ff; Criegee, Ersuchen, S. 44 ff; Link, Einflußnahme, S. 85 ff. Anfänge sind auch schon bei Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 74 f erkennbar.

Link[1] stellt für die Grenzen der Befugnis im wesentlichen darauf ab, ob schlichte Parlamentsbeschlüsse mit der Drohung von einschneidenden "Sanktionen" verknüpft sind. Er ist der Auffassung, daß jeder Beschluß verfassungswidrig sei, der "für den Fall, daß die Bundesregierung dem Ersuchen des Bundestages nicht folgt, eine Drohung verbindet, die die Bundesregierung vernünftigerweise daran hindern muß, diesem Ersuchen nicht nachzukommen". Das sei "immer der Fall, wenn das Wahrmachen der Drohung die Bundesregierung daran hindern würde, weiterhin regieren zu können; also immer bei der Abwahl nach Art. 67 GG". Das gelte ferner auch für die Fälle, in denen "der Regierung angedroht wird, die dem Bundestag verfassungsrechtlich zustehenden Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten bei den Regierungsentscheidungen nur noch dahingehend auszunutzen, die Politik der Regierung zu torpedieren".

Dagegen ist Obermeier der Ansicht, daß das Parlament nur befugt sei, zu "Grundfragen der Politik" beschlußmäßig Stellung zu nehmen[2]. In diesem Sinne dürfte auch Friesenhahn zu verstehen sein, wenn er meint, das Parlament dürfe nicht versuchen, durch "Einzelweisungen" in die laufende Regierungstätigkeit einzugreifen[3]. Criegee schließlich macht die Zulässigkeit eines politischen Ersuchens des Parlamentes in Regierungsangelegenheiten von dem Grad und der Schärfe abhängig, in der die Regierungspolitik festgelegt wird[4]. Entscheidend ist für Criegee, ob z.B. dem Bundeskanzler "noch genügend Spielraum für eine sinnvolle Betätigung des Rechts zur Richtlinienbestimmung"[5] bleibt.

---

1) Vgl. Link, Einflußnahme, S. 89 ff

2) Vgl. Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 138

3) Vgl. Friesenhahn, Parlament, S. 36, Anm. 70

4) Vgl. Criegee, Ersuchen, S. 65

5) Vgl. Criegee, Ersuchen, S. 65

3. Eigene Stellungnahme - Materielle Verfassungsgrundsätze (hier: Gewaltenteilungs- und Ressortprinzip) als Grenzen der Befugnis

Die häufig vertretene Ansicht, nach der letztlich die unbeschränkte Kompetenz des Parlamentes zur Abgabe von schlichten Beschlüssen aus deren rechtlicher Unverbindlichkeit folgt, ist weder sehr überzeugend noch geeignet, zur Lösung dieses juristischen Problems beizutragen. Mit Recht weist deshalb Kewenig darauf hin, daß eine Betrachtungsweise, die nur auf den letzten Formalakt der Entscheidung - der der Exekutive bei jedem schlichten Beschluß eines parlamentarischen Gremiums verbleibt - abstellt, "sich selbst ad absurdum" führt[1]. Die Untersuchung einer verfassungsrechtlichen Befugnis für die Abgabe von schlichten Beschlüssen erübrigt sich daher nicht schon deshalb, weil trotz solcher Stellungnahmen der letzte Akt der Entscheidung weiterhin bei der Regierung liegt. Denn nicht nur diesem letzten Akt kommt rechtliche Bedeutung zu. Willensbildung (durch solche Beschlüsse nachhaltig beeinflußt) und Entscheidung "sind vielmehr als ein einheitlicher Prozeß"[2] zu bewerten, und Zweifel an der verfassungsgemäßen Befugnis zu bestimmten Handlungen der Staatsorgane sind schon dann berechtigt, wenn die vom Grundgesetz den jeweiligen Beteiligten an einem Prozeß zugewiesenen Rollen tatsächlich zuungunsten ~~von~~ einem von ihnen verschoben werden können.

Das von Link aufgestellte Kriterium zur Abgrenzung unzulässiger von zulässigen schlichten Parlamentsbeschlüssen erscheint zwar einfach, aber nicht ganz einleuchtend. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der "Sanktionen" ist doch gerade der Umstand, der den an sich rechtlich unverbindlichen Beschlüssen des Parla-

---

1) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 40

2) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 41

mentes eine so besondere faktische Bedeutung zukommen läßt. Die Regierung kann oder muß sogar bei bestimmten Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen, daß die "Sanktionen" ausgelöst werden, wenn sie sich entschließt, einen solchen Beschluß zu mißachten. Es kann daher keinen entscheidenden Unterschied ausmachen, ob die "Sanktionen" ausdrücklich genannt werden oder aber unausgesprochen wie ein Damoklesschwert über der Regierung schweben. Aus diesem Grunde ist auch - soweit bekannt - niemals ein Beschluß des Parlaments ausdrücklich mit einer Drohung verbunden worden.

Es mag schließlich dahinstehen, ob den Darlegungen von Obermeier und Criegee im einzelnen gefolgt werden kann. Richtig aber ist die von diesen Autoren angedeutete Tendenz, die Grenzen der Befugnis des Parlamentes zur Abgabe von schlichten Beschlüssen im materiellen Verfassungsrecht zu suchen. Beide sprechen im Grunde die wohl wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundsätze einer parlamentarischen Regierungsform an, nämlich die, daß die Regierung ihre Aufgaben in eigener Zuständigkeit und eigener Verantwortung zu erfüllen hat. Dabei stellt Obermeier - ebenso wie Friesenhahn - den Gewaltenteilungsgrundsatz, Criegee aber die Richtlinienkompetenz bzw. die Ressortverantwortlichkeit des einzelnen Bundesministers in den Vordergrund seiner Betrachtungen.

Gewaltenteilungs- und Ressortprinzip sind hier die Grundsätze des materiellen Verfassungsrechtes, aus denen sich eine Beschränkung der Befugnis des Parlamentes zur Abgabe von schlichten Beschlüssen ergeben kann[1)]. Es wird daher im folgenden zu prüfen sein, ob die durch den Beirat für das Parlament ausgeübte Beratungs- und Beschlußpraxis sich im Rahmen der durch diese verfassungsrechtlichen Grundsätze gezogenen Grenzen hält, d.h. ob das Parlament - wobei mit Rücksicht auf das

1) Vgl. dazu oben S. 94

noch später zu erörternde Delegationsverbot hier einmal unterstellt werden soll, das Plenum würde die Aufgaben des Beirates selbst erfüllen oder aber seine Beschlüsse förmlich billigen - durch diese Art von Beschlüssen gegen das Gewaltenteilungs- und/oder Ressortprinzip verstößt und deshalb die Grenzen einer an sich bestehenden Befugnis zur Abgabe von schlichten Beschlüssen überschreitet.

III. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beratungs- und Beschlußpraxis

1. Zulässigkeit der Gutachtertätigkeit

Soweit die schlichten Beschlüsse eine Stellungnahme zu der Rechtsfrage beinhalten, ob ein Handelsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ratifiziert werden muß, ist ein Verstoß gegen materielle Verfassungsrechtssätze kaum denkbar. Denn man wird wohl mit Giesing sagen können, daß es sich hier lediglich um unverbindliche "Gutachten"[1], nicht aber um Versuche einer politischen Einflußnahme handelt. Mit solchen Beschlüssen hält sich das Parlament jedenfalls noch innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, weil die gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen ganz sicher nicht zum typischen Vorbehaltsbereich der Exekutive zu rechnen ist, sondern im Grunde jedem Verfassungsorgan selbst obliegt. Es ist auch wenig wahrscheinlich, daß ein Handelsvertrag politisch von einer derartigen Brisanz sein könnte - von ganz extremen Fällen einmal abgesehen -, daß das Parlament bei einer Weigerung der Regierung, ein Ratifizierungsgesetz vorzulegen, die oben[2] angedeuteten, verfassungsrechtlich zulässigen Maßnahmen ergreifen wird. Vielmehr steht für eine eventuelle Auseinandersetzung in diesem Bereich primär

---

1) Vgl. Giesing, Bundestag, S. 171

2) Vgl. oben S. 98 f

der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen. Wenn demgegenüber der Frage der Ratifizierungsbedürftigkeit von Handelsabkommen in den Jahren 1949 - 1950 eine große Bedeutung beigemessen wurde, so ist dies weniger rechtlich, als vielmehr politisch zu verstehen. Denn das Parlament hatte zur d a m a l i g e n Zeit noch keine Gelegenheit, seine Intentionen bei laufenden Vertragsverhandlungen vor deren Abschluß irgendwie zur Geltung zu bringen. Es mußte daher versuchen, über das Vehikel von Ratifizierungsgesetzen Einfluß auf die Gestaltung der Außenhandelspolitik zu gewinnen[1]. Mit dem Wegfall dieses politischen Motives und nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum deutsch-französischen Handelsvertrag[2] verlor die Rechtsfrage jedes Gewicht.

Mit Rücksicht darauf, daß die Erstellung unverbindlicher Rechtsgutachten sicher nicht zu den üblicherweise dem Parlament als Plenum obliegenden Aufgaben gehört, kann an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen werden, daß verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die einer Delegation dieser Gutachterfunktion auf den Beirat im Wege stehen könnten , nicht erkennbar sind[3].

2. Zulässigkeit der Kontrolltätigkeit (vorgängige Kontrolle)

a) Soweit die schlichten Beschlüsse Stellungnahmen zu

---

1) Vgl. oben S. 7 ff

2) Vgl. oben S. 15. In dieser bedeutsamen Entscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht derartig hohe Anforderungen an die Ratifizierungsbedürftigkeit von Handelsverträgen, daß praktisch nur in Ausnahmefällen eine parlamentarische Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erforderlich ist.

3) Zur Frage der Delegation bestimmter Aufgaben des Plenums auf parlamentsinterne Gremien vgl. im einzelnen unten S.140 ff

Sachfragen einzelner Außenhandelsverträge enthalten (vorgängige Kontrolle), könnte die Befugnis des Parlamentes zur Abgabe solcher Beschlüsse überschritten sein, wenn durch die so ausgeübte laufende Kontrolle und Einflußnahme auf die Willensbildung und die darauf beruhende Entscheidung der Regierung ein Grad an Einwirkungsmöglichkeiten der Legislative auf die Exekutive erreicht wird, der mit dem in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz nicht mehr vereinbar ist[1]. Unter diesem Blickwinkel ist die laufende Kontrolle der reinen Regierungstätigkeit (außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens und damit auch außerhalb des Haushaltsplanverfahrens) durch parlamentarische Gremien schon seit vielen Jahren sehr umstritten.

aa) Einerseits forderte bereits Max Weber im Jahre 1917 ein "arbeitendes Parlament", d.h. ein Parlament, welches die Regierung und ihre Administration "fortlaufend mitarbeitend kontrolliert"[2]. Auch v. Freytagh-Loringhoven wollte jedenfall dem Auswärtigen Ausschuß des Reichstages das Recht zuerkennen, von der Reichsregierung über laufende Regierungsgeschäfte informiert zu werden und Empfehlungen auszuarbeiten[3].

---

1) Obwohl - wie noch dargelegt wird (vgl. unten S.128 ff)- der Verfasser der Ansicht ist, daß es sich bei der Ressortverantwortlichkeit des Art. 65 Satz 2 GG um eine echte parlamentarische Verantwortung der Minister handelt und man deshalb der Auffassung sein könnte, dieses Prinzip gehe dem allgemeineren Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG als lex specialis vor, wird hier aus praktischen Gründen des Aufbaus zunächst eine mögliche Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips geprüft. Denn die spätere Untersuchung der Ziele einer parlamentarischen Kontrolle (vgl. unten S.137f) setzt eine Erläuterung des Gewaltenteilungsgrundsatzes voraus.

2) Vgl. Weber, Parlament, S. 169

3) Vgl. v. Freytagh-Loringhoven, Weimarer Verfassung, S. 117; ähnlich Heuss, Parlamentsausschuß, S. 131

Andererseits vertrat der Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches[1] ebenso wie die überwiegende Anzahl der Autoren in der Literatur[2] die Auffassung, daß sich das Kontrollrecht des Parlamentes lediglich auf Tatsachen, dh. auf in der Vergangenheit liegende Angelegenheiten beziehe und nur diese untersucht werden dürften. Zwar wurden diese Ansichten regelmäßig besonders im Zusammenhang mit den Befugnissen von Untersuchungsausschüssen geäußert, doch sollten die gleichen Grundsätze auch für Fachausschüsse gelten[3].

Der Deutsche Bundestag hat sich schon frühzeitig mit dem Problem der Zulässigkeit einer laufenden Kontrolle der Exekutive durch das Parlament befassen müssen. Anlaß war einmal der Antrag zur Einsetzung eines Ausschusses zur Prüfung der Auftragsvergabe im Raume Bonn[4] und zum anderen der Streit über das Bestehen einer Auskunftspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Ausschuß für Fragen der europäischen Sicherheit[5]. In beiden Fällen hat sich die Mehrheit des Bundestages gegen die Zulässigkeit einer laufenden Überwachung ausgesprochen mit der Begründung, die Tätigkeit eines solchen Überwachungsausschusses wäre als "ein besonders merkwürdiger Übergriff der Legislative in die Exekutive" anzusehen[6]. Vor allem eine laufende Informationspflicht der Bundesregierung und die Möglichkeit, diese durch Anregungen und Empfehlungen zu beeinflussen, stelle einen mit dem Grundgesetz nicht zu

---

1) Entscheidung vom 12.1.1922 in RGZ 104, S. 428 f

2) Vgl. u.a. Lammers, Untersuchungsausschüsse, S. 466; Anschütz, Verfassung, Anm. 6 zu Art. 34, S. 199; Giese, Verfassung, Anm. 2 zu Art. 34, S. 108

3) Vgl. dazu insbesondere im Zusammenhang mit dem Verteidigungsausschuß Willms, Kontrolle, S. 81 ff

4) Vgl. Steno. Bericht der 21. Sitzung des BT vom 2.12. 1949, S. 644 ff sowie BT-Drucksachen I/199, I/443, I/578

5) Vgl. Steno. Bericht der 245. Sitzung des BT vom 21.1.1953, S. 11678 ff

6) Vgl. den damaligen Bundesjustizminister Dr. Dehler vor dem Deutschen Bundestag, Steno. Bericht der 21. Sitzung des BT vom 2.12.1949, S. 646

vereinbarenden Eingriff in die Rechte der Exekutive dar[1]. Lediglich bei der Tätigkeit des Haushaltsausschusses übe das Parlament unbestrittenermaßen eine laufende Überwachungstätigkeit aus, im übrigen sei das Kontrollrecht des Parlamentes auf die Untersuchung abgeschlossener Tatbestände beschränkt[2]. Jeder weitere Versuch einer Überwachung sei als ein Eingriff in den Bereich der Exekutive und damit als ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip zu werten[3].
Diese Rechtsauffassung der seinerzeitigen Mehrheit des Bundestages deckt sich mit der weitgehend im Schrifttum[4] vertretenen Meinung. Es ist daher im folgenden zu prüfen, ob dieser Ansicht zugestimmt werden kann. Dazu ist es erforderlich, zunächst auf den Grundsatz der Gewaltenteilung einzugehen. Es kann und soll jedoch nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein, der nahezu unüberschaubaren Anzahl von Stellungnahmen[5] zu diesem

---

1) Vgl. Abgeordneter Dr. Kiesinger als Berichterstatter des Rechtsausschusses, Steno. Bericht der 30. Sitzung des BT vom 25.1.1950, S. 932. In der gleichen Sitzung (vgl. S. 934 f) wies der Abgeordnete Erler mit Recht darauf hin, daß die gegenteilige Auffassung bei der Frage des Außenhandelsausschusses nach einer Mitwirkung bei den Außenhandelsvertragsverhandlungen vertreten worden sei.

2) Vgl. Abgeordneter Dr. Laforet, Steno. Bericht der 44. Sitzung des BT vom 2.3.1950, S. 1500; ders., Scheidung der Gewalten, S. 63 f

3) Vgl. Abgeordneter Dr. von Merkatz, Steno. Bericht der 234. Sitzung des BT vom 22.10.1952, S. 10726

4) Vgl. z.B. Giesing, Bundestag, S. 172; Willms, Kontrolle, S. 81 ff; Leibholz, Kontrollfunktion, S. 62; a.A. Bürgel (vgl. Bürgel, Bundestag, S. 873 ff), der zwar die Arbeit des Beirates ebenso wie die einiger Fachausschüsse als "im Bereich der vollziehenden Gewalt liegend" sieht, diesen Übergriff aber nicht für verfassungswidrig hält. Ähnlich Kewenig, Mitregierung, S. 33 ff

5) Vgl. dazu vor allem die von Rausch (vgl. Rausch, Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Wege der Forschung, Band CXCIV, Darmstadt 1969) gesammelten Aufsätze sowie die dort angegebenen weiteren Nachweise

Problem eine weitere, bis ins einzelne gehende hinzuzufügen. Unumgänglich ist dagegen, einige Grundsätze aufzuzeigen und die vorgängige Kontrolle an ihnen zu messen, d.h. zu prüfen, ob die insbesondere vom Beirat für das Gesamtparlament praktizierte laufende Kontrolle der gegenwärtigen und künftigen Außenhandelsvertragsverhandlungen der Regierung mit den gefundenen Grundsätzen vereinbar ist.

bb) Wie sich aus der Formulierung in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, deutlicher noch aus den Äußerungen im Parlamentarischen Rat erkennen läßt[1], ist der Grundgesetzgeber vom klassischen Gewaltenteilungsprinzip ausgegangen[2]. Allerdings ist weder in der geschichtlichen Entwicklung der Gewaltenteilungslehre[3] noch in der im Grundgesetz gegebenen Ausprägung eine konsequente und radikale Aufteilung der Staatsfunktionen und deren organisatorische Zuweisung an verschiedene, voneinander völlig unabhängige und isolierte Organträger zu finden. Hingewiesen sei hier etwa auf die Art. 44, 45 a Abs. 2, 59 Abs. 2, 63, 67, 68, 76 Abs. 1, 80, 93, 100, 110 Abs. 2 Satz 1, 115 GG[4]. Eine genauere Betrachtung der grundgesetzlichen Einzelausgestaltung

---

1) Vgl. z.B. die Äußerungen der Abgeordneten Prof. Schmid (SPD) und Dr. Süsterhenn (CDU) sowie die anderer Abgeordneter im Parlamentarischen Rat, Steno. Berichte der 2. Sitzung des Parlamentarischen Rates vom 8.9.1948, S. 14 und 21 sowie der 3. Sitzung des Parlamentarischen Rates vom 9.9.1948, S. 39. Vgl. dazu im einzelnen ferner Hinkamp, Analyse, S. 38 f

2) Vgl. dazu Montesquieu, De l'Esprit des Lois, 1748, XI. Buch, 6. Kap., der als geistiger Urheber der Gewaltenteilungslehre gilt, allerdings nicht als staatsrechtlicher, sondern als politischer Theorie. Zur Lehre Montesquieus vgl. im einzelnen Drath, Gewaltenteilung, S. 21 ff, und Kluxen, Gewaltentrennung, S. 131 ff

3) Vgl. dazu umfassend Kägi, Gewaltenteilungsprinzip; ferner W. Weber, Festschrift Schmitt, S. 253 ff

4) Vgl.die Beispiele bei von Mangoldt-Klein, Grundgesetz I, Art. 20 Anm. V5b, S. 599; Peters, Gewaltentrennung, S. 84 ff

führt daher zu dem Ergebnis, daß eine offensichtliche Diskrepanz zwischen einigen Vorschriften des materiellen Verfassungsrechts und dem Bekenntnis in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zur "klassischen" Gewaltenteilung besteht. Insbesondere die Entscheidung des Grundgesetzgebers für das parlamentarische System hebt das starre Trennungsschema der "klassischen" Gewaltenteilung weitgehend auf. Es genügt, wie Loewenstein es ausdrückt, "ein flüchtiger Blick" auf die parlamentarische Regierungsform, um zu erkennen, "daß Legislative und Exekutive längst nicht mehr getrennt sind, weder personell noch funktionell"[1].

Angesichts dieser Diskrepanz und vor allem auf Grund des unbestreitbar entscheidenden Einflusses von Kräften, die sich nicht in das Schema der herkömmlichen Gewaltenteilung eingliedern lassen - wie z.B. die Parteien, Verbände und Gewerkschaften -, wird der Gewaltenteilungsgrundsatz im jüngeren Staatsrechtsschrifttum zum Teil sehr weit abgewertet. Czermak ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, daß aus einem Übergriff eines Organes in den Aufgabenbereich eines anderen grundsätzlich nicht auf einen Verfassungsverstoß geschlossen werden könne[2]. Peters spricht lediglich von einem vagen "geschichtlich überkommenen Baustein des deutschen Verfassungsrechts" und folgert, die Gewaltentrennung stelle kein grundlegendes Verfassungsgebot dar[3]. Werner Weber gar formuliert schärfer und spricht von einer "leeren Hülle"[4].
Diese Äußerungen rechtfertigen jedoch nicht den Schluß, der Gewaltenteilungsgrundsatz habe heute jede Bedeutung

---

1) Vgl. Loewenstein, Verfassungslehre, S. 32; ähnlich Gehrig, Parlament, S. 227 ff; Sternberger, Gewaltenteilung, S. 22 ff; ders., Parlamentarische Regierung, S. 9 ff

2) Vgl. Czermak, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 674

3) Vgl. Peters, Gewaltentrennung, S. 99

4) Vgl. Weber, Spannungen, S. 44

verloren. Dies scheint selbst Werner Weber nicht anzunehmen, denn er räumt an anderer Stelle ein, daß "sich die Gewaltenteilung auch in der völlig veränderten Machtlage der Gegenwart als ein 'System of checks and balances' bewährt habe"[1]. Vielmehr ist den Stellungnahmen zu entnehmen, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz im parlamentarischen Regierungssystem einen Bedeutungswandel erfahren hat, der es erforderlich macht, ihm einen der Verfassungsrealität entsprechenden Sinngehalt zuzuerkennen.

Geht man von der "ins Gigantische gesteigerten Vermehrung"[2] der Aufgaben eines modernen Sozialstaates aus, so wird verständlich, daß die Wahrnehmung dieser Aufgaben eine rechtliche Ordnung notwendig macht. Entsprechend den unterschiedlichen Arbeitsbereichen in einem Rechtsstaat setzt die Verfassung verschiedene "Teilaufgaben"[3] voraus, sie unterscheidet drei Grundfunktionen: die Gesetzgebung, die Vollziehung und die Rechtsprechung.

Diese Grundfunktionen müssen gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG von verschiedenen Organen wahrgenommen werden. Wenn aber Funktionen an bestimmte Organe gebunden sind, so bedeutet das im Prinzip - aber auch nur im Prinzip - ein Verbot der Wahrnehmung oder Zuweisung von Funktionen, die der "Struktur des Organs und der von ihm wahrzunehmenden Grundfunktion nicht entsprechen"[4]. Damit wird nicht einem "rigiden System der Funktionentrennung"[5] das Wort geredet, sondern

---

1) Vgl. Weber, Festschrift Schmitt, S. 263

2) Vgl. Leibholz, Kontrollfunktion, S. 71

3) Vgl. Bäumlin, Kontrolle, S. 228

4) Vgl. Hesse, Grundzüge, S. 183

5) Vgl. Scheuner, Regierungsystem, S. 636

nur gefordert, daß ein Organ, bei dem das Schwergewicht einer Funktion liegt, nicht auch noch an einer anderen Funktion m a ß g e b e n d beteiligt sein soll[1].

Hiervon ausgehend vertritt die Verfassungsrechtsprechung[2] und der überwiegende Teil der Staatsrechtslehre[3] heute einen Gewaltenteilungsbegriff, der weniger auf einer strikten Abscheidung der separaten Bereiche des Staatslebens - d.h. vor allem von Legislative und Exekutive - als vielmehr auf deren Ineinandergreifen, auf ihrer Verschränkung, gegenseitigen Kontrolle und Hemmung beruht. Unter diesem Blickwinkel wird verständlich, daß sich heute die Erkenntnis durchsetzt, in einem parlamentarischen Regierungssystem stehe die Staatsleitung "Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand" zu[4]. Im Vordergrund steht somit nicht mehr die abstrakte Trennung von Gewalten nach vorgefundenen Prinzipien, sondern eine "die individuelle Freiheit einschließende optimale staatliche Kompetenz- und Funktionenordnung"[5] in Form eines Systems von "herrschaftsbegrenzenden Gewaltenhemmungen"[6], das not-

---

1) Vgl. ebenso Küster, Gewaltenproblem, S. 18

2) Vgl. BVerfGE 4, S. 331 ff (346/347); 7, S. 183 ff (188); 9, S. 268 ff (279/280); ferner BVerwGE 7, S. 294 ff (295/296), Bay VerfGHE 7, S. 113 ff (121/122); 8, S. 103 f; BFH NJW 1960, S. 312

3) Vgl. u.a. von Mangoldt-Klein, Grundgesetz I, Art. 20, Anm. V 5 b, S. 598/599; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 20, Rdn. 78-80; Scheuner, Regierungssystem, S. 635 f; Leisner, Gewaltenteilung, S. 406 f; Böckstiegel, Aspekte, S. 1713 f; Kewenig, Mitregierung, S. 16 ff jeweils mit weiteren Nachweisen

4) Vgl. Friesenhahn, Parlament, S. 38

5) Vgl. Böckstiegel, Aspekte, S. 1712/1713, Anm. 11

6) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 619; Böckstiegel, Aspekte, S. 1713

wendigerweise zu wechselseitigen Überschneidungen hergebrachter Kompetenzbereiche führt. So verstanden muß der Gewaltenteilungsgrundsatz auch heute noch als "höchste Norm des deutschen organisatorischen Staatsrechts"[1], "als grundlegendes Prinzip der freiheitlich demokratischen Grundordnung"[2] aufrechterhalten bleiben[3]. Er stellt geltendes Verfassungsrecht dar und nimmt nach zutreffender Auffassung überdies an der Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil[4].

cc) Angesichts der vielfältigen Gewaltenüberschneidungen und -vermengungen ergibt sich die Frage, wann sich eine Gewaltenüberschneidung noch innerhalb des von der Verfassung gesetzten Rahmens der Kompetenz- und Funktionenordnung hält oder wann dieser überschritten und mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegt werden muß. Um die Beantwortung dieser Frage haben sich Rechtsprechung und Rechtslehre eingehend bemüht. Jedenfalls reicht der einfache Hinweis, die Verfassung kenne eine ganze Reihe von Gewaltenvermengungen, nicht aus, um die Zulässigkeit einer solchen in einem konkreten Fall zu begründen[5].

aaa) Als verfassungsrechtliche Grenze für die Zulässigkeit von Gewaltenüberschneidungen erkennen Rechtsprechung[6]

---

1) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 405; Böckstiegel, Aspekte, S. 1712

2) Vgl. BVerfGE 2, S. 1 ff (13)

3) Vgl. BVerfGE 9, S. 268 ff (279)

4) Vgl. Wernicke, BK, Art. 20, Anm. II 2 g; Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 622

5) Vgl. ebenso Achterberg, Funktionenlehre, S. 181

6) Vgl. insbesondere die eingehende Darstellung der Rechtsprechung bei Achterberg, Funktionenlehre, S. 180 ff, sowie ferner die bei Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 634, Anm. 63 angegebenen Nachweise.

und eine weit verbreitete Lehrmeinung[1] folgendes Kriterium an: gewisse Verschiebungen auf Kosten der Organe seien im Einzelfall unbedenklich, wenn es sich dabei lediglich um Übergriffe in Randzonen ihres Funktionsbereiches handle. Dagegen bedeute der Gewaltenteilungsgrundsatz ein unbedingtes Verbot von Funktionenverschränkungen, die in den Kernbereich einer der beteiligten Kompetenzräume eindringen würden (Kernbereichstheorie).

Das Grundanliegen dieser Kernbereichslehre besteht daher in der Erhaltung eines "Identitätszentrums jeder Gewalt"[2].

Insbesondere Leisner[3], aber auch Achterberg[4] und Kewenig[5] haben jedoch überzeugend dargelegt, daß die "Kernbereichsformel", die sich schon im Grundrechtsbereich, in dem sie entwickelt wurde, als problematisch erwiesen habe[6], zur Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Gewaltenverschränkungen wenig geeignet sei. Denn einerseits ist es nicht möglich, z.B. der Regierung oder dem Parlament bestimmte, auch noch so eng abgegrenzte zentrale Sachgebiete als "jedem Eingriff der anderen Gewalt entzogene Kernbereiche zuzuweisen"[7]. Zum anderen ist es auch wenig erfolgver-

---

1) Vgl. u.a. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 20 Rdn. 81; von Mangoldt-Klein, Grundgesetz I, Art. 20 Anm. V5b, S. 599; Wernike, BK, Art. 20 Anm. II 2 g; Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 84; Bullinger, Vertrag, S. 94

2) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 406

3) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 407 ff

4) Vgl. Achterberg, Funktionenlehre, S. 189 ff

5) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S 19 f

6) Vgl. dazu im einzelnen Achterberg, Funktionenlehre, S. 194 ff

7) Vgl. so Kewenig, Mitregierung, S 19, insbesondere mit Rücksicht auf das von jeher umstrittene Verhältnis von Regierung und Parlament im Bereich der auswärtigen Gewalt; ebenso Leisner, Gewaltenteilung, S. 409

sprechend, bestimmte verfahrensmäßige Entscheidungsstufen zum "Kernbereich" einer Gewalt zu erheben. So könnte zwar ein Kernbereich darin bestehen, daß alle Gesetze nur vom Parlament beschlossen werden können (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG), während ihre Initiative und Verkündung (Art. 76 GG, 82 GG) lediglich zu einer für zulässige Verschränkungen offenen Randzone zu rechnen wären. Da aber bekanntermaßen gerade bei sehr schwierigen, nur von Spezialisten zu durchdringenden Gesetzesmaterien die Entscheidung über den Wortlaut eines Entwurfes spätestens in den Gesprächen der Ministerialbeamten mit den Ausschußexperten fällt, es sich also sehr häufig um eine Verbundentscheidung der beiden Gewalten handelt, liefe es auf eine leere und wirklichkeitsfremde Förmelei hinaus, als entscheidenden Kompetenzkern nur den Formalakt der letzten Ratifikation zu bezeichnen.

bbb) Anknüpfend an die aufgezeigte Grundidee der Gewaltenteilung nach heutigem Verständnis, nämlich der optimalen Erfüllung der Staatsaufgaben durch vielfache, gegenseitige Einwirkungen von Regierung und Parlament, ist vielmehr das entscheidende Abgrenzungskriterium gerade in diesem Bereich der Gemeinsamkeiten zu suchen. Exekutive und Legislative begegnen sich an zahlreichen Berührungspunkten, sind wechselseitig verschränkt und z.T. sogar überlappt. Sie hemmen und kontrollieren sich infolgedessen gegenseitig. Dadurch wird im Ergebnis eine "Zusammenarbeit erzwungen"[1] und wenigstens teilweise jene Mäßigung der Gewalten erreicht, um deretwillen die Gewaltenteilung ursprünglich gefordert wurde.

Dieses Verhältnis der wechselseitigen Verschränkung, Kontrolle und Hemmung der einzelnen Organe führt dazu, als entscheidendes Kennzeichen des "komplizierten Gewaltensystems den Gleichgewichts- und Balancebe-

1) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 409

griff"[1] herauszustellen. Denn insbesondere gegenseitige Hemmung und wirkungsvolle Kontrolle sind nur möglich, wenn die Staatsgewalt so auf verschiedene Verfassungsorgane verteilt wird, daß zwischen ihnen ein Zustand der Balance besteht. Solange daher das von der Verfassung gewollte Gewaltengleichgewicht grundsätzlich gewährleistet ist, kann von verfassungsgemäßer Gewaltenteilung gesprochen werden. Im Ergebnis kommt es daher darauf an, daß ein "Ausgleich im Ganzen"[2] sichergestellt ist. Die Grenze zulässiger Gewaltenverschränkung liegt demnach dort, wo sich durch sie eine Gewichtsverschiebung innerhalb des Staatsgefüges ergibt[3] (Balancetheorie).

Nach früherer Auffassung wurde dieses Gleichgewicht hauptsächlich durch eine strenge Trennung der Funktionsbereiche, also qualitativ, zu erreichen versucht. Mit Recht hat jedoch Leisner darauf hingewiesen, daß es auch durch eine "quantitative" Teilung zu erzielen ist, nämlich durch eine gleichartige und gleichgewichtige Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative[4]. Insbesondere diese Betrachtungsweise scheint der gegenwärtigen Verfassungslage sehr nahe zu kommen, da es kaum zu leugnen ist, daß - wenn auch nicht jeder Staatsakt, wie Leisner[5] etwas überspitzt formuliert, so doch - ein großer Teil der Staatsakte, die den Bürger direkt treffen, einen "Gesamtakt" von Legislative und Exekutive darstellen. Dieser Befund läßt sich an Hand der laufenden Konsultationen vor Gesetzesinitiativen, Währungsmaßnahmen, außenpolitischen Entscheidungen sowie der ständigen Kooperation der

---

1) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 632 mit weiteren Nachweisen

2) Vgl. Scheuner, Regierungssystem, S. 636

3) Vgl. ebenso BVerfGE 8, S. 155 ff (171)

4) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 409 ff

5) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 410

beiden Gewalten in den Ausschüssen des Bundestages leicht nachweisen. Er wird bestätigt durch die personelle Verbindung von Regierung und Parlament. Es sei hier nur daran erinnert, daß die Regierung von Führern der Mehrheitsparteien im Parlament geleitet wird, daß es Parlamentarische Staatssekretäre mit der besonderen Aufgabe zur Intensivierung der Beziehungen der Regierung zum Parlament gibt und daß Fraktionsvorsitzende und Fraktionsexperten der Mehrheitsparteien gelegentlich an wichtigen Kabinettssitzungen teilnehmen.

Um trotz dieser gleichartigen und gleichgewichtigen Zusammenarbeit eine gegenseitige Machthemmung zu erzielen, ist es besonders wichtig, daß keine Gewalt in diesem Prozeß ein Übergewicht erhält. Es darf das Gleichgewicht nicht in der Weise zuungunsten eines Organs verschoben werden, daß dieses nicht mehr "als gleichstarker Partner in der notwendigen Kooperation der Gewalten auftreten kann"[1].

Macht man ein solches Verständnis des Gleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative zum entscheidenden Kriterium für die Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Gewaltenvermengungen, so kann nicht geleugnet werden, daß die Gewaltenteilung dadurch zu einem "noch schwerer faßbaren, noch weniger justiziablen Verfassungsbestandteil"[2] wird. Da jedoch einerseits eine klare Begriffsbestimmung der einzelnen Funktionen bisher kaum gelungen ist[3], andererseits ein solcher Versuch zwangsläufig wieder zu einer strengeren Funktionentrennung führen und eine solche die Gewaltenteilungslehre für das Verhältnis von Regierung und Parla-

---

1) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 411

2) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 23

3) Vgl. zu diesen Versuchen zuletzt insbesondere Bayer, Aufhebung, S. 144 ff und Achterberg, Funktionenlehre, S. 202 ff

ment zu einer "Lehre von deren Durchbrechungen"[1] machen müßte, erscheint es gerechtfertigt, zu Lasten einer wertlosen, weil nicht realitätsbezogenen begrifflichen Klarheit die aufgezeigten Schwierigkeiten in Kauf zu nehmen[2].

Es kann auch nicht verkannt werden, daß ein auf das Gleichgewicht der Gewalten gestütztes System mit der Hypothek belastet ist, daß das Gewicht einer Gewalt mit rechtlichen Maßstäben kaum zu fassen ist. Das kann u.U. nur durch umfassende historische, soziologische und politologische Studien geschehen. Jedenfalls aber setzt die Wertung einer Gleichgewichtslage - oder besser - die Wertung, daß die Balance verlorengegangen ist, einen sehr "genauen empirischen Befund"[3] voraus. Deshalb wird man nur in besonders krassen Fällen zu dem Ergebnis kommen können, daß eine Gewaltenverschränkung die globale Balance zerstört und damit verfassungswidrig ist[4].

Allerdings wäre es verfehlt, die Gewaltenbalance nur dann als beeinträchtigt anzusehen, wenn ein Organ unter Verlassen des eigenen Kompetenzbereiches in den einer anderen Gewalt eindringt und sich eine ihm vom Grundgesetz nicht eingeräumte Kompetenz anmaßt. Eine solche Anmaßung wäre wegen einer Überschreitung der grundgesetzlichen Kompetenzgrenzen auch ohne den Rückgriff auf den Gewaltenteilungsgrundsatz unzulässig.

---

1) So zutreffend Leisner, Gewaltenteilung, S. 406

2) Im Ergebnis ebenso Böckstiegel, Aspekte, S. 1715 ff, Leisner, Gewaltenteilung, S. 407 ff, Kewenig, Mitregierung, S. 19 ff

3) Kewenig, Mitregierung, S. 41

4) Im Ergebnis ebenso Leisner, Gewaltenteilung, S. 411 und Kewenig, Mitregierung, S. 41

Eine Beeinträchtigung der Gewaltenbalance kann auch schon dann gegeben sein, wenn die Wahrnehmung von Zuständigkeiten und Aufgaben, die einem bestimmten Organ an sich zustehen, dazu führt, daß das verfassungsmäßig vorausgesetzte Gewaltengleichgewicht gestört wird. Wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt, die in der Verfassung vorgenommene Verteilung zwischen den drei Gewalten müsse aufrechterhalten bleiben und keine Gewalt dürfe "ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über die andere Gewalt erhalten"[1], so kann das mit Friauf nur dahingehend verstanden werden, daß jeder Gewalt für die Ausübung ihrer ihr verfassungsmäßig zustehenden Kompetenzen eine "immanente Schranke" gesetzt ist[2]. Die Balance der Gewalten bildet also eine selbständige Schranke der Kompetenzausübung[3].

dd) Im folgenden gilt es nun zu klären, ob durch das neuartige Mittel der vorgängigen Kontrolle des Parlamentes, insbesondere aber der durch den Beirat für das Parlament ausgeübten vorgängigen Kontrolle im Bereich der Außenhandelspolitik, das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative beeinträchtigt wird. Dazu ist es erforderlich, kurz die Wirksamkeit und damit das Ge-

---

1) Vgl. BVerfGE 9, S. 268 ff (279/80)

2) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 672; ähnlich Menger (vgl. Menger, Gesetz, S. 27 ff), der im Zusammenhang mit Maßnahmegesetzen ausführt, daß der Gesetzgeber zwar durch derartige Gesetze "konkrete Sachverhalte auch über die in der Verfassung genannten Fälle hinaus nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten regeln, also gestaltende Regierung und Verwaltung ausüben" dürfe. Allerdings müsse diese Kompetenz dort ihre Schranken haben, wo durch ein Maßnahmegesetz das "vorhandene materielle und Organisationsrecht" geändert werde.

3) Im Ergebnis ebenso Wernicke, BK, Art. 20 Anm. II 2 g, von Mangoldt-Klein, Grundgesetz I, Art. 20 Anm. V5b, S. 599. In diesem Sinne dürfte auch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 8, S. 155 ff) zu verstehen sein. Die Gefahr einer Verletzung dieser immanenten Schranke zeigt insbesondere Friauf (vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 670 ff) auf, wenn er mit Rücksicht auf die seiner Ansicht nach der Regierung zustehende Kompetenz für die politische Ziel- und Mittelplanung ausführt, diese dürfe nicht "so ausgeübt werden daß die Stellung des Bundestages grundlegend geschwächt wird".

wicht der hergebrachten Kontrollmittel[1], die von jeher als wichtigstes Instrument des Parlamentes zur Aufrechterhaltung der Balance zwischen diesen beiden Gewalten angesehen werden, zu skizzieren. Sollte sich dabei herausstellen, daß die bisherigen Kontrollmittel durch ihre Effizienz zu einer ausgewogenen Balance zwischen Regierung und Parlament geführt haben, so könnte die vorgängige Kontrolle als weiterer Kontrollmechanismus dieses Gleichgewicht zu ungunsten der Regierung verschieben und müßte dann u.U. mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegt werden.

aaa) In der deutschsprachigen Staatsrechtslehre[2] ist der parlamentarischen Kontrolle der Regierung ein breiter Raum gewidmet. Nahezu alle Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß die heutigen Parlamente mit den überkommenen Kontrollmitteln in zunehmendem Maße nicht mehr in der Lage sind, ihre Kontrollaufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen und dadurch an Gewicht gegenüber der Exekutive verlieren. Dafür sind im wesentlichen folgende Gründe maßgebend:

- Die Flut der Gesetzgebung im modernen Sozialstaat nimmt Zeit und Kraft der Parlamentarier immer mehr in Anspruch. Die Kontrollfunktion tritt dahinter zurück[3].
- Der für eine Kontrolle notwendige Dualismus besteht in einem parlamentarischen Regierungssystem weit-

---

1) Vgl. zu den hergebrachten Kontrollmitteln im einzelnen Lohmann, Bundestag, S. 95 ff; Schäfer, Bundestag, S. 230 ff; Ellwein, Regierungssystem, S. 222 ff; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 58 ff

2) Vgl. u.a. Leibholz, Kontrollfunktion, S. 57 f; Scheuner, Festschrift Müller, S. 379 ff, Loewenstein, Verfassungslehre, S. 127 ff; Eichenberger, Festschrift Huber, S. 108 ff; ders., Problematik, S. 269 ff; Bäumlin, Kontrolle, S. 165 ff; Gehrig, Parlament, insbesondere S. 3 ff, 65 ff und 152 ff; v.d. Heydte, Festschrift Nawiasky, S. 323 ff; Duppré, Kontrolle, S. 388 ff; Hennis, Bundestag, S. 30 ff

3) Vgl. Eichenberger, Problematik, S. 285. In der Einschätzung der Parlamentarier spiegelt sich dies wider, wenn sie der Gesetzgebungsarbeit die Priorität einräumen. Vgl. Maier usw., Parlamentsverständnis, S. 16; im Ergebnis ebenso Scheuner, Festschrift Arndt, S. 397 und Hereth, Reform, S. 28

gehend nur zwischen Regierung und Mehrheitsparteien einerseits und Opposition andererseits[1]. Dadurch wird z.B. die verfassungsrechtlich wichtige Kontrollwaffe des sog. konstruktiven Mißtrauensvotums stumpf[2].

- Ausgehend von der "klassischen" Gewaltenteilungslehre mit ihrer strengen Funktionentrennung wird unter parlamentarischer Kontrolle noch weitgehend lediglich eine nachträgliche Prüfung des Handelns der Exekutive durch das Parlament verstanden[3].

- Angesichts der ungemein ausgedehnten und hochspezialisierten Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ist heute eine effektive Kontrolle mit Rücksicht auf den Vorsprung der Exekutive an Information und Sachkunde kaum möglich. Es haftet ihr "etwas Sporadisches und Lückenhaftes an"[4].

- Die unbestreitbar steigende Notwendigkeit des modernen Sozialstaates, das Mittel der zentralen Aufgaben- und Mittelplanung[5] einzusetzen, birgt die

---

1) Vgl. ebenso Menger, Gesetz, S. 26; ders., Moderner Staat, S. 24; Gehrig, Gewaltenteilung, S. 633 ff

2) Vgl. z.B. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 64. Wenn trotzdem im folgenden weiter von der Kontrollfunktion des Parlamentes gesprochen wird, so geschieht dies der Einfachheit halber und weil strukturell ein Unterschied zwischen Regierung und Parlament bestehen bleibt, der auch mal zu "natürlichen Spannungen" (vgl. Rausch, Parlament, S. 483, ebenso u.a. Friesenhahn, Parlament, S. 35 f, Anm. 67) zwischen Mehrheitsfraktionen und Regierung führen kann.

3) Vgl. dazu und zu den Begriffen Kontrolle und Verantwortung Scheuner, Festschrift Müller, S. 379 ff. Insbesondere Hereth (vgl. Hereth, Reform, S. 55) weist überzeugend nach, daß die ex-post Kontrolle im modernen parlamentarischen Regierungssystem keine zentrale Rolle mehr spielen kann.

4) Vgl. Eichenberger, Problematik, S. 289; ebenso Scheuner, Festschrift Arndt, S. 398

5) Es sei hier nur an die mehrjährige Finanzplanung, die wirtschaftlichen Entwicklungsplanungen, die ausgreifende Planung der Raumordnung und Besiedlung, die Planungen im Verkehrs- und Wissenschaftsbereich erinnert.

weitere Gefahr der Entmachung des Parlamentes in sich, denn eine nachträgliche Prüfung ist gegenüber dem Plan oft wirkungslos[1]. Gerade diese Tatsache ist auch für den Bereich der Außenhandelsverträge und damit die Tätigkeit des Beirates von besonderer Bedeutung. Eine nachträgliche Einschaltung des Parlamentes ist deshalb wenig sinnvoll, weil "bei den komplizierten Einzelheiten solcher Abkommen eine nachträgliche Änderung häufig die Annullierung des Gesamtabkommens nach sich zieht"[2].

bbb) In Anbetracht dieser für die Funktionsfähigkeit des Parlamentes, insbesondere aber seiner Kontrollfunktion bedrohlichen Entwicklung ist sich die Staatsrechtslehre darüber einig, daß eine Stärkung der Stellung des Parlamentes erforderlich ist. Erste Schritte sind durch die Änderung der GOBT vom 4.7.1969[3] bereits eingeleitet worden, doch sind sie vor allem mit Rücksicht auf die zunehmenden Planungsaufgaben noch keinesfalls ausreichend. Als charakteristisch hierfür kann die Äußerung Scheuners angesehen werden, es erscheine geboten "neue Formen und Wege parlamentarischer Kontrolle zu erschließen"[4]. Auch Friesenhahn hat schon 1958 betont, zur Kompensation des gesteigerten politischen Gewichts der Regierung sei es notwendig, "die Kontrollrechte des Parlamentes zu verstärken und dem Parlament stärkeren Einfluß auf die Führung der Regierungsgeschäfte einzuräumen"[5].

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 673 ff, Herzog, Gesetzgeber, S. 203

2) Vgl. Kern, Bundestag, S. 656

3) Vgl. BGBl. I (1969), S. 779. Siehe zu den Verbesserungen der GOBT Scheuner, Festschrift Müller, S. 400 f sowie vor allem ders., Entwicklung, S. 143 ff (S. 151 ff)

4) Vgl. Scheuner, Festschrift Arndt, S. 399, ähnlich ders., Festschrift Müller, S. 399

5) Vgl. Friesenhahn, Parlament, S. 40 f

Herzog[1] sieht speziell im Hinblick auf die Planung[2] eine Lösung darin, daß dem Gesetzgeber bei der Ausführung von Projekten der Exekutive ein Zustimmungsrecht, zumindest bei den wichtigsten Entscheidungen eingeräumt wird. Angesichts der vom Grundgesetz eingeführten parlamentarischen Regierungsform sei es "ein Gebot rechtschaffener Verfassungsauslegung", dem Gesetzgeber unter den veränderten Umständen ein wirksames Mitspracherecht einzuräumen. Friauf[3] schließlich fordert zur Ausgleichung der Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive eine parlamentarische Kontrolle bereits im Vorstadium der Entscheidung, die vorgängige Kontrolle. Er ist der Meinung, daß insbesondere Ausschüsse des Bundestages legitim dazu eingesetzt werden können, die verlorengegangene "gewichtebalancierende Funktion im Bereich zwischen Parlament und Regierung" wiederherzustellen. Hennis plädiert aus den gleichen Gründen für besondere Kontrollausschüsse[4]. Auch Dehler[5] ist speziell für Außenhandelsverträge dieser Auffassung. Seiner Ansicht nach müssen zumindest die zuständigen Ausschüsse "schon frühzeitig in die Verhandlungen, die zu völkerrechtlichen Verträgen führen sollen, eingeschaltet" werden.

Diesen Erkenntnissen der Staatsrechtslehre ist die Praxis des Bundestages - worauf Kewenig zu Recht

---

1) Vgl. Herzog, Gesetzgeber, S. 204 ff

2) Das gleiche gilt aber auch in anderen Bereichen der Regierungstätigkeit, die wegen der Schwächung der Stellung des Parlamentes anderenfalls nicht ausreichend kontrolliert werden können. Vgl. ähnlich Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 680

3) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 678 ff; ebenso ders., Haushalt, S. 35, speziell für die Zulässigkeit der sog. Sperrvermerke im Haushaltsplan

4) Vgl. Hennis, Bundestag, S. 36

5) Vgl. Dehler, Parlament, S. 31

hinweist[1] - vorausgeeilt. Durch eine erhebliche Aufwertung einiger Fachausschüsse, durch deren laufende Überwachungstätigkeit, bedient sich das Parlament schon einige Zeit der effektiveren Kontrollmöglichkeit der vorgängigen Kontrolle[2].
Diese Entwicklung wird zum Teil im Schrifttum durch eine neue Interpretation des Begriffes "Kontrolle"[3] gerechtfertigt. So spricht man etwa in der politischen Wissenschaft von Richtungs- im Gegensatz zur Leistungskontrolle und fügt dadurch dem Begriff ein in die Zukunft weisendes und auf eine gewisse Mitgestaltung zielendes Moment hinzu[4]. Aber auch im Staatsrecht ist diese Tendenz erkennbar. So trennt Eichenberger die korrigierende und sanktionierende von der dirigierenden Kontrolle[5]., und Bäumlin stellt der "Kontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung" die "Kontrolle durch Zusammenwirken" als die dem parlamentarischen System seiner Ansicht nach gemäße Form der Kontrolle gegenüber[6]. Ebenso wie den weiter oben zitierten Staatsrechtslehrern, die für eine stärkere Einschaltung des Parlamentes plädieren, geht es diesen Autoren letztlich darum, hervorzuheben, daß sich Kontrolle im heutigen Staat nicht auf eine nachträgliche Überprüfung abgeschlossener Tatbestände beschränken darf, sondern als eine zunehmende Mitwirkung und Mit-

---

1) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 29; ebenso Scheuner, Festschrift Müller, S. 401/402 und ders., Entwicklung, S. 146

2) Neben dem Beirat - der kein Fachausschuß ist - üben abgesehen vom Haushaltsausschuß der Verteidigungs-, der Auswärtige-, der Innerdeutsche- und der Entwicklungshilfeausschuß vorgängige Kontrollen aus.

3) Vgl. zum Begriff der Kontrolle Scheuner, Festschrift Müller, S. 390 f

4) Vgl. zu dieser Unterscheidung Eschenburg, Staat, S. 608, ebenso Ellwein, Regierungssystem, S. 223 und Hereth, Reform, S. 55 f

5) Vgl. Eichenberger, Problematik, S. 270

6) Vgl. Bäumlin, Kontrolle, S. 244 ff

verantwortlichkeit, als eine Art "parlamentarische Mitregierung"[1] und ein "Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel"[2] zu begreifen ist.

ccc) Für die konkret zu beantwortende Frage, ob die vorgängige Kontrolle des Parlamentes sowie die einiger seiner parlamentsinternen Gremien gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstößt, ist diese terminologische Frage letztlich unerheblich. Denn selbst wenn man sich diesen umfassenderen Kontrollbegriff zu eigen macht und damit zum Ausdruck bringt, daß die vorgängige Kontrolle noch eindeutig in den Kompetenzbereich des Parlamentes fällt[3], ist noch nicht gesagt, daß diese Art der Kontrolle nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstößt. Vielmehr ist nach der oben dargelegten Theorie der "immanenten Schranke" von an sich rechtmäßig ausgeübten Funktionen eines Organs zu fragen, ob die Exekutive durch die vorgängige Kontrolle einen Machtverlust erleidet, durch den die globale Balance der Gewalten zu Lasten der Exekutive verändert wird. In Anbetracht der unübersehbaren Entwicklung, die eine zunehmende Schwächung der Stellung des Parlamentes erkennen läßt, kann davon nicht die Rede sein. Die Regierung erleidet keinen Machtverlust, der ihre vom Grundgesetz gewollte Position entscheidend schwächt. Allenfalls könnte man davon sprechen, daß durch diese rechtzeitige Mitwirkung des Parlamentes ein Teil des Machtzuwachses der Exekutive abgebaut

---

1) Vgl. den Titel der Untersuchung Kewenigs

2) Vgl. Bäumlin, Kontrolle, S. 247

3) A.A. wohl Bürgel (vgl. Bürgel, Bundestag, S. 874), wenn er meint, die Arbeitsweise des Beirates ebenso wie der der betreffenden Fachausschüsse liege "im Bereich der vollziehenden Gewalt".

wird[1]. Mit Recht bezeichnet daher Grewe gerade die Einsetzung des Beirates als ein "interessantes Experiment im Bereiche der Bemühungen, neue Verbindungsglieder zwischen der undurchsichtig und schwer kontrollierbar gewordenen Verwaltung einerseits und den infolgedessen ohnmächtig gewordenen parlamentarischen Kontrollorganen andererseits zu schaffen"[2].

Im Ergebnis kann daher dem Bundesverfassungsgericht zugestimmt werden, wenn es speziell zur Tätigkeit des Beirates ausführt, diese widerspreche nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung[3]. Sie fördere vielmehr die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive und sichere Kontrolle und Ausgleich der beiden Gewalten[4].

---

1) Diese letztlich auf dem Gedanken der Kompensation beruhende Argumentation, die insbesondere auch von Friauf (vgl. Friauf, Haushalt, S. 35) benutzt wird, findet Kewenig (vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 38) nicht überzeugend. Gleichwohl benutzt er die gleiche Argumentation, wenn er angesichts der "Gefahr der ständigen Entmachtung der Parlamente zugunsten der Exekutive" die Beratungs- und Beschlußpraxis einiger Fachausschüsse nicht als eine unzulässige "Ausdehnung ... der parlamentarischen Kontrollrechte" bezeichnet (vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 41/42)

2) Vgl. Grewe, Auswärtige Gewalt, S. 156; ähnlich Partsch (vgl. Partsch, Parlament, S. 99 f), der von einem "Musterbeispiel" neuartiger Zusammenarbeit spricht. Speziell für den Verteidigungsausschuß vgl. ähnlich Schatz, Entscheidungsprozeß, S. 156

3) Vgl. BVerfGE 1, S. 372 ff (395)

4) Vgl. ähnlich Bürgel, Bundestag, S. 875

b) Die vorgängige Kontrolle mit dem Ziel, Einfluß auf die Gestaltung der einzelnen Außenhandelsverträge und darüber hinaus auf die Außenhandelspolitik zu gewinnen, könnte aber gegen das Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) verstoßen und deshalb die entsprechenden schlichten Beschlüsse die Grenzen der Befugnis des Parlamentes zur Abgabe von schlichten Beschlüssen überschreiten.

aa) Nach Ansicht von Giesing ist diese Frage zu bejahen, weil "durch derartige Beschlüsse die in der Verfassung festgelegte Verantwortung des Ressortministers in unzulässiger Weise verwischt wird"[1]. Um zu dieser Auffassung Giesings Stellung beziehen zu können, ist es erforderlich, sich zumindest Klarheit zu verschaffen, was unter "Verantwortung des Ressortministers" zu verstehen ist, ob sie durch die Tätigkeit des Beirates "verwischt" wird und schließlich, ob eine solche Verwischung unzulässig ist.

bb) Gemäß Art. 65 Satz 2 GG leitet jeder Bundesminister innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien "seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung". Dieses sog. beschränkte Ressortprinzip[2] wird durch § 1 Abs. 1 Satz 2 GO der Bundesregierung nochmals ausdrücklich hervorgehoben. Danach sind die vom Bundeskanzler gesetzten Richtlinien der

---

1) Vgl. Giesing, Bundestag, S. 172.
Giesing behandelt nur die Fachausschüsse wie den Verteidigungs- und den Entwicklungshilfeausschuß sowie den Innerdeutschen und den Auswärtigen Ausschuß, weil er die insoweit von Bürgel (vgl. Bürgel, Bundestag, S. 874) mit Recht als vergleichbar bezeichnete Stellung des Beirates übersieht. Bei richtiger Betrachtungsweise des Beirates als Gremium, das eine vorgängige Kontrolle ausübt, würde Giesing zweifellos seine Meinung auch auf den Beirat ausdehnen. Vgl. zur Stellung des Beirates als Instrument zur Erfüllung der außenpolitischen Funktion des Parlamentes neben dem Auswärtigen Ausschuß sowie dem Verteidigungs- und dem Entwicklungshilfeausschuß auch Link, Außenpolitische Rolle, S. 361

2) Vgl. von Mangoldt-Klein, Grundgesetz II, Art. 65 Anm. IV, S. 1261

Politik "für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen".
Innerhalb der durch den Kanzler gesetzten Richtlinien bestimmt also jeder Bundesminister "selbständig die Richtlinien seines Ressorts"[1]. Dieser Aufgabenverteilung zwischen Kanzler und Minister entspricht auch die Verteilung der Verantwortung[2]. Der Kanzler trägt die Verantwortung für die Richtlinien der Politik, der Bundesminister diejenige für die Leitung seines Ressorts innerhalb dieser Richtlinien.
Nun kann allerdings der Begriff der Verantwortung[3] nicht für sich allein betrachtet werden. Vielmehr ist er in engem Zusammenhang mit dem der Kontrolle zu sehen. Beide bilden Grundelemente einer demokratischen Verfassungsordnung. "Sie sind das Gegengewicht jedes im demokratischen Staat erteilten Mandates zum Handeln für die Gesamtheit und zur Bestimmung über das Geschick der Bürger"[4] und dienen der Gewaltenhemmung des Mandatträgers. Zur Erreichung dieses Zieles ist es erforderlich, daß jeweils zwei verschiedene Instanzen sich gegenüber stehen: diejenige, die verantwortlich ist, und die, der gegenüber eine Rechenschaftspflicht besteht, d.h. die kontrolliert.
Während es zur Zeit der Weimarer Verfassung unstreitig war, daß die Verantwortung des Reichsministers als sog. parlamentarische Verantwortung dem Reichstag gegenüber

---

1) Vgl. Eschenburg, Staat, S. 751

2) Darauf, daß die Aufgaben- zugleich Verantwortungszuordnung darstellt, wird auch von Hesse (vgl. Hesse, Grundzüge, S. 186) und dem Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 9, S. 268 ff (281)) hingewiesen.

3) Wenn hier und im folgenden von "Verantwortung" gesprochen wird, so ist damit ausschließlich die politische Verantwortung der Bundesminister gemeint. Vgl. zur historischen und staatstheoretischen Grundlage der politischen Verantwortung Scheuner, Festschrift Müller, S. 384 ff. Dazu und zum Umfang der Ministerverantwortlichkeit vgl. im einzelnen Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit, S. 520 ff

4) Vgl. Scheuner, Festschrift Müller, S. 384

bestand, letzterer also als Kontrollorgan fungierte, besteht eine solche Einigkeit der Auffassungen seit Schaffung des Grundgesetzes nicht mehr. Ein großer Teil der Lehre[1] vertritt die Auffassung, daß sich die Verantwortung der Bundesminister nach Art. 65 Satz 2 GG in der Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundeskanzler erschöpft. Danach sind die Bundesminister ausschließlich dem Kanzler gegenüber verantwortlich, und zwar dafür, daß ihre Geschäftsleitung nicht zu den vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik in Widerspruch steht (politische Verantwortung gegenüber dem Kanzler) und ferner dafür, daß sie nicht rechtswidrig ist (strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortung).

Wollte man die in Art. 65 Satz 2 GG fixierte politische Verantwortung ausschließlich als eine solche "Dienstverantwortung"[2] gegenüber dem Kanzler ansehen, so wäre die von Giesing vertretene Ansicht, daß die Beratungs- und Beschlußpraxis einiger Fachausschüsse (und damit auch des Beirates) die Verantwortung der betreffenden Bundesminister für ihr Ressort in unzulässiger Weise verwische, kaum verständlich. Denn wie die Entscheidung eines Bundesministers innerhalb seiner Ressortzuständigkeiten zustande kommt, ob unter dem Druck eines schlichten Parlamentsbeschlusses, eines Ausschußbeschlusses oder aber durch Einflußnahme seiner Partei, von Interessenverbänden usw. ist im Verhältnis zum Bundeskanzler gleichgültig[3]. Eine solchermaßen hervorgerufene Einschränkung der Handlungsfreiheit des Bundesministers ist solange unbe-

---

1) Vgl. u.a. von Mangoldt, Grundgesetz, Art. 65 Anm. 4, S. 350; Meder, BK, Art. 65 Anm. II 6; Giese, Grundgesetz, Art. 65 Anm. II, S. 109; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz I, Art. 65, Rdn. 4; Münch, Bundesregierung, S. 220 ff; Eschenburg, Richtlinien, S. 199; wohl auch BVerwGE 7, S. 66 ff (73)

2) Vgl. U.W., Mißbilligungsvoten, S. 342

3) Mit Recht weist Wöckel (vgl. Wöckel, Richtlinien, S. 259) darauf hin, daß sich die Rechtsordnung regelmäßig nicht für die Umstände der Bildung eines menschlichen Willens interessiert.

achtlich, wie sich die Entscheidung selbst innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers hält. Erst wenn diese Richtlinien verlassen werden, wird der Kanzler den betreffenden Minister verantwortlich machen und gegebenenfalls dem Bundespräsidenten vorschlagen, ihn zu entlassen. Bei einem so verstandenen Verantwortungsbegriff des Art. 65 Satz 2 GG bleiben die beiden einer Verantwortung wesensmäßig zugehörigen Instanzen (Mandatsträger und Kontrollorgan) klar unterscheidbar. Von einer Verwischung der Ressortverantwortlichkeit kann bei dieser Auslegung des Verantwortungsbegriffs daher keine Rede sein.

Richtiger dürfte es aber sein, mit der wohl überwiegenden Meinung im Schrifttum[1] die Verantwortung i.S. des Art. 65 Satz 2 GG zwar einerseits als eine solche gegenüber dem Kanzler für die Einhaltung der von ihm aufgestellten Richtlinien der Politik, andererseits und im wesentlichen aber als eine echte parlamentarische Verantwortung gegenüber dem Bundestag zu verstehen.

Dem ist entgegengehalten worden, von einer Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament könne deshalb nicht mehr gesprochen werden, weil diese einen Dualismus von Regierung und Parlament notwendig voraussetze[2], der in der modernen Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems nicht mehr bestehe. Vielmehr seien entsprechend der monistischen Grundstruktur

---

1) Vgl. u.a. von Mangoldt-Klein, Grundgesetz II, Art. 65, Anm. IV 4, S. 1263/64; Ule, Wehrbeauftragte, S. 426; Friesenhahn, Parlament, S. 58; Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 146; Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 133; v. Wick, Verantwortung, S. 114 f, ders., Kompetenzwahrnehmung, S. 73 ff; v. Brünneck, Rechtsverordnungen, S. 258 ff; Pfeifer, Beschlußfassung, S. 543; Roller, Ausschüsse, S. 119 ff; Hennis, Bundestag, S. 31

2) Vgl. Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit, S. 538

dieses Systems[1] Regierung und Mehrheitspartei (oder Regierungskoalition) eng miteinander verbunden[2]. Durch die vielfache und durchaus notwendige Zusammenarbeit von Regierungsmitgliedern und führenden Politikern der Mehrheitsparteien in Partei- und Fraktionsgremien einerseits und die zeitweilige Teilnahme von Fraktionsvertretern an Kabinettssitzungen andererseits könne eine klare Zuordnung der Verantwortung zwischen Regierung und Parlament nicht mehr erfolgen.

Dieser Einwand geht jedoch fehl. Denn der für die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament erforderliche Dualismus besteht in diesem System in dem Verhältnis der Regierung zur Opposition[3]. Die Opposition hat die ursprünglich dem Gesamtparlament zu-

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Gehrig, Parlament, S. 85 ff; Leibholz, Kontrollfunktion, S. 63. Schatz (vgl. Schatz, Entscheidungsprozeß, S. 4) geht sogar soweit zu sagen, "Kabinett, Parlamentsmehrheit und die parteigebundene Spitze der Ministerialverwaltung" seien in den parlamentarischen Demokratien "als Regierung" zu bezeichnen. Auch Hereth (vgl. Hereth, Reform, S. 25) spricht von einer "politischen Einheit" zwischen Bundestagsmehrheit und Regierung.

2) Maunz (vgl. Maunz, Richtlinien, S. 261) stellt dazu lakonisch fest: "Die selbständige politische Haltung der Volksvertretung gegenüber der Regierung ist im Bund und in manchen Ländern mehr und mehr in den Hintergrund getreten und in der Verfassungswirklichkeit durch eine Konstruktion ersetzt worden, in der den Mehrheitsparteien die Aufgabe obliegt, die Regierung gegen die Opposition abzuschirmen". In der Praxis wird die Feststellung von Maunz durch die Aussage des SPD-MdB Walkhoff bestätigt, der in der Broschüre "Quo vadis SPD ? - Aktuelle Beiträge zur Mobilisierung der Sozialdemokratie" berichtet, daß seine Fraktionsgeschäftsführung kritische Kleine Anfragen und Beiträge zur Fragestunde nicht zur Beantwortung weiterleitet. "Politisch weniger brisante Informationsfragen und solche Fragen, die Jubelantworten der Regierung" erwarten ließen, seien freilich jederzeit willkommen (vgl. 'Die Welt' vom 9.11.1971, "Junge Parlamentarier klagen über Zwang des kollektiven Gewissens").

3) Der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition wird von Hereth (vgl. Hereth, Reform, S. 13) mit Recht als ein "wesentlicher Faktor der Demokratie" herausgestellt und in den Mittelpunkt seiner Reformüberlegungen gerückt.

stehende Kontrollfunktion gegenüber dem einzelnen Bundesminister übernommen[1]. Auch das parlamentarische Regierungssystem bietet demnach die Möglichkeit, der Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament gerecht zu werden[2].

Zwar hat das Grundgesetz dem Kanzler eine wesentlich stärkere Stellung als die Weimarer Reichsverfassung eingeräumt. Nur er wird vom Parlament gewählt (Art. 63 GG), während die Bundesminister auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten ernannt werden (Art. 64 Abs. 1 GG). Nur der Bundeskanzler ist einem zum Rücktritt verpflichtenden Mißtrauensvotum des Bundestages ausgesetzt (Art. 67 GG). Das Amt des Bundesministers endet mit jeder Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 2 GG).

Jedoch würde es zu weit gehen, daraus zu folgern, das Grundgesetz beinhalte eine ähnliche Regelung wie die Reichsverfassung von 1871, nach der sich die Regierung allein im Kanzler verkörperte und die einzelnen 'Minister' lediglich die Entschlüsse des Kanzlers auszuführen hatten.

"Diese Folgerung verbietet sich mit Rücksicht auf die durch das Grundgesetz ausgebildete Organstellung des Bundesministers."[3] Würde man annehmen, in Art. 65 Satz 2 GG sei nur die politische Verantwortung gegenüber dem Kanzler gemeint, so würde diesem die

---

1) Vgl. ähnlich Loewenstein, Verfassungslehre, S. 127 ff; Schäfer, Bundestag, S. 255 ff; Scheuner, Festschrift Arndt, S. 390. Gehrig (vgl. Gehrig, Gewaltenteilung, S. 633 ff) spricht daher nicht zu Unrecht von einer "Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition".

2) Jedenfalls, soweit es sich bei den von der Verfassung und der GOBT zur Verfügung gestellten Kontrollmitteln um solche handelt, die auch von einer Minderheit wirksam angewendet werden können.

3) Vgl. v. Wick, Verantwortung, S. 114

Stellung eines Vorgesetzten zugewiesen, die Minister dagegen zu "bloßen Staatssekretären degradiert"[1]. Eine solche Stellung soll der Kanzler für den Ressortbereich nach dem System des Grundgesetzes gerade nicht haben.

Die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament wird teilweise auch mit dem Hinweis auf das Fehlen einer Ministeranklage abgelehnt[2]. Dieser Hinweis vermag schon deswegen nicht zu überzeugen, weil das Grundgesetz auch keine Bundeskanzleranklage (wie z.B. Art. 59 WRV) kennt, an dessen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament schlechterdings aber kein Zweifel bestehen kann.

Das Fehlen eines Mißtrauensvotums gegenüber den Bundesministern ist ebenfalls als Argument gegen das Bestehen einer Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament benutzt worden[3]. Von einem Mißtrauensvotum gegenüber einzelnen Bundesministern hat der Grundgesetzgeber jedoch auf Grund der Erfahrungen der Weimarer Zeit bewußt abgesehen, um die Homogenität der Bundesregierung zu sichern und zu verhindern, daß der Bundestag Minister aus der Bundesregierung "herausschießen" kann und dem Bundeskanzler dadurch die Erfüllung der Regierungsaufgaben erschwert oder unmöglich macht[4]. Der Bundeskanzler

---

1) Vgl. Friesenhahn, Parlament, S. 58 Anm. 145

2) Vgl. z.B. Meder, BK, Art. 65 Anm. II 6

3) Vgl. v. Wick, Verantwortung, S. 114

4) Der Abgeordnete Dr. Katz begründete in der 33. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 8.1.1949 (vgl. Sten.Bericht S. 409) den Vorschlag des Allg. Redaktionsausschusses mit der Unmöglichkeit einer Minderheitsregierung, wenn der Bundestag sämtliche Minister einzeln stürzen und die Regierung dadurch lahmlegen könne.

soll sich mit Persönlichkeiten seines Vertrauens umgeben können[1]. Es liegt nach den Erfahrungen unter der Weimarer Reichsverfassung in der Tendenz des Grundgesetzes, im Interesse der Stabilität der Regierung ihre Abberufung an strengere Voraussetzungen zu knüpfen. Das findet außer in dem Fehlen des Mißtrauensvotums gegenüber einem Minister auch darin seinen Ausdruck, daß ein Mißtrauensvotum dem Kanzler gegenüber (Art. 67 GG) erschwert ist. Doch wird man aus dieser Entscheidung des Grundgesetzgebers kaum auf den Willen schliessen können, den Bundesminister von der parlamentarischen Verantwortung freizustellen.

Vielmehr läßt sich aus der Vielzahl der im geltenden Verfassungsrecht verankerten Kontrollmittel des Parlamentes gegenüber dem einzelnen Bundesminister auf seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament schließen. Hier sei nur daran erinnert, daß der Bundestag jederzeit das Erscheinen der Bundesminister im Bundestagsplenum oder in seinen Ausschüssen verlangen (Art. 43 Abs. 1 GG) und darüber hinaus fordern kann, daß die Minister Rede und Antwort stehen[2]. Ferner kann der Bundestag eine Untersuchung gegen einen Bundesminister eröffnen und das Erscheinen des Bundesministers vor dem Untersuchungsausschuß verlangen (Art. 44 GG i.Verb. m. Art. 43 Abs. 1 GG). Gemäß § 110 GOBT können Mitglieder des Bundestages Auskunft über bestimmt bezeichnete Tatsachen von der Bundesregierung, d.h. gemäß § 7 Abs. I Satz 2 GGO II[3] von dem zuständigen Ressortminister verlangen (Kleine Anfrage). Ferner kann jeder

1) Vgl. u.a. Friesenhahn, Parlament, S. 47

2) Vgl. von Brünneck, S. 258. Frhr. Marschall v. Bieberstein (vgl. Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit, S. 536) weist zu Recht darauf hin, Anwesenheit bedeute nicht "stummes Dabeisitzen, sondern Beteiligung an den Verhandlungen".

3) Abkürzung für Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil, abgedruckt bei Lechner-Hülshoff, Parlament, S. 414 ff

Abgeordnete in der Fragestunde des Bundestages mündlich Anfragen an einen Bundesminister richten, die dieser zu beantworten verpflichtet ist (§ 111 GOBT i. Verb. m. § 9 Abs. 2 GGO II).

Diese noch unvollständige Aufzählung parlamentarischer Kontrollmittel gegenüber den Bundesministern erhellt, daß auch unter dem Grundgesetz grundsätzlich von einer parlamentarischen Verantwortung der Bundesminister auszugehen ist[1].

cc) Vor diesem Hintergrund ist Giesing zuzugestehen, daß durch die Beratungs- und Beschlußpraxis z.B. des Beirates die Verantwortung des zuständigen Bundesministers verwischt wird[2]. Denn wenn das Parlament oder eines seiner Gremien durch das massive Druckmittel eines schlichten Beschlusses auf die Regierungstätigkeit eines Ministers einwirkt und sich dadurch an ihr beteiligt, geht praktisch die Möglichkeit verloren, die Verantwortung des betreffenden Ministers deutlich zu machen[3]. Wegen der Eigenbeteiligung des Empfängers der Verantwortung - nämlich des Parlamentes - verwischen sich die Konturen zwischen Kontrolliertem

---

1) Auch aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes lassen sich beachtliche Argumente für eine unmittelbare Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Parlament herleiten. Vgl. dazu im einzelnen v. Brünneck, Rechtsverordnungen, S. 258 f; v. Wick, Verantwortung, S. 114

2) Vgl. auch Bürgel, Bundestag, S. 873, der davon spricht, daß "die Eigenverantwortlichkeit der Bundesminister für ihr Ressort abgeschwächt" werde.

3) Dieser Vorgang ist insbesondere auch bei der Behandlung der von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe erkennbar. Nicht selten schließt eine Mehrheit aus dem Regierungslager oder auch eine Minderheitsgruppe selbständig mit der Opposition Kompromisse in den Ausschüssen und setzt diese auch in den Abstimmungen im Plenum gegen die Politik der Regierung durch. Der politisch verantwortliche Minister ist so oft überhaupt nicht für den endgültig zustande gekommenen Gesetzentwurf verantwortlich zu machen. Vgl. dazu Hereth, Reform, S. 35

und Kontrolleur, und es entfällt die Möglichkeit, Akte als solche der anderen Gewalt zu identifizieren und zu kritisieren. Es ist daher nicht verwunderlich, daß mancher Minister derartige Parlamentsbeschlüsse sogar sucht, weil er durch sie praktisch von seiner parlamentarischen Verantwortung freigestellt wird[1].

dd) Ergibt sich somit, daß die vorgängige Kontrolle in Form der aufgezeigten Beratungs- und Beschlußpraxis tatsächlich zu einer Verwischung der Ressortverantwortlichkeit führt, so folgt daraus noch nicht zwingend, daß man sich der Ansicht von Giesing anschließen und die vorgängige Kontrolle als unzulässig ablehnen muß. Denn wenn die vorgängige Kontrolle insoweit auch einen Nachteil aufweist, als sie die Verantwortlichkeit der Bundesminister verwischt, so kann sie doch aus anderen Gründen gerechtfertigt und zulässig sein.

aaa) Um beurteilen zu können, ob es solche Rechtfertigungsgründe für die vorgängige Kontrolle gibt, muß man sich die Ziele vergegenwärtigen, die mit jeder parlamentarischen Kontrolle letztlich verfolgt werden.

(1) Zweifelsohne ist es als ein Ziel der parlamentarischen Kontrolle anzusehen, die Verantwortlichkeit der Exekutive bzw. eines Bundesministers sichtbar zu machen.

(2) Daneben und von mindestens ebenso großer Bedeutung ist die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle als Mittel der Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips i.S. der Balancetheorie, wie es oben[2] erläutert worden ist, nämlich eines Gewaltenteilungsprinzips, das auf einem Ineinandergreifen von Exekutive und Legislative, auf ihrer Verschränkung, gegenseitigen Kontrolle und

---

1) Vgl. dazu Berg, Übertragung, S. 41 mit weiteren Nachweisen und Bürgel, Bundestag, S. 875

2) Vgl. oben S. 116 f

Hemmung beruht. Die Kontrolle bietet sich als Form gegenseitiger Einflußnahme an, weil sie "gleichzeitig das gewünschte Maß an Integration staatlicher Macht und an Gewaltenhemmung"[1] gewährleistet.

(3) Vor allem aber soll die parlamentarische Kontrolle bewirken - zumindest helfen -, daß in der Exekutive rechtsrichtig und sachrichtig gehandelt wird[2]. Denn vornehmstes Ziel jeder staatlichen Machtausübung überhaupt ist ein auf das Interesse des Staatsganzen ausgerichtetes Streben nach inhaltlicher Richtigkeit exekutiver Staatsbetätigung.

bbb) Die vorgängige Kontrolle führt zu einer Verwischung der Verantwortung des zuständigen Bundesministers, sie ist also nicht in der Lage, die Verantwortung sichtbar zu machen (Ziel (1)).

Daß sie ein geeignetes, in Anbetracht der mangelnden Wirksamkeit der hergebrachten Art der Kontrolle sogar notwendiges Mittel zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes zwischen Regierung und Parlament ist und einer wachsenden Machtzunahme der Exekutive entgegenwirkt, ist bereits dargestellt worden[3] (Ziel (2)).

Darüber hinaus besteht kein Zweifel daran, daß das Parlament um so mehr für die inhaltliche Richtigkeit exekutiver Staatsbetätigung tun kann, je eher seine Kontrolle bei einem Entscheidungsprozeß einsetzt (Ziel (3)).

Daraus folgt, daß nicht Ziel (1), wohl aber die genannten Ziele (2) und (3) einer parlamentarischen

---

1) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 30

2) Vgl. Eichenberger, Problematik, S. 271 f und Achterberg, Parlamentsrecht, S. 65

3) Vgl. oben S.120 ff (S. 126 f)

Kontrolle durch den neuartigen Kontrollmechanismus der vorgängigen Kontrolle weitaus besser als durch die hergebrachten Kontrollmittel erreicht werden können.

Stellt man den sich aus der vorgängigen Kontrolle ergebenden Nachteil einer mangelnden Sichtbarmachung der Verantwortung ihren unbestreitbaren Vorteilen gegenüber, so ist noch zu berücksichtigen, daß in der gegenwärtigen Verfassungswirklichkeit nicht nur eine wachsende 'Beteiligung' des Parlamentes an der Regierungstätigkeit, sondern auch umgekehrt eine solche der Regierung an der Parlamentstätigkeit festzustellen ist. Vor allem Leisner[1] hat zutreffend darauf hingewiesen, daß es sich heute bei der ganz überwiegenden Anzahl von Staatsakten immer mehr um "Gesamtakte zwischen Regierung und Parlament einschließlich der Opposition"[2] handelt, die Exekutive also an den vom Parlament zu "verantwortenden Gesetzen"[3] und das Parlament an der von der Regierung zu "verantwortenden Staatsführung" mitwirkt. Diese auch von Bürgel[4] aufgezeigte Entwicklung mag mit Rücksicht auf die mangelnde Sichtbarmachung der wechselseitigen Verantwortung bedauerlich sein, insgesamt gesehen aber ist sie nicht zu verhindern und sollte auch keinesfalls verhindert werden. Angesichts der hochkomplizierten Vorgänge der heutigen Staatsführung und der damit verbundenen Risiken ist es im

---

1) Vgl. Leisner, Gewaltenteilung, S. 410

2) Den 152 Gesetzentwürfen, die in den ersten beiden Jahren der 6. Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedet wurden, hat die gegenwärtige Opposition lediglich 11 mal ihre Zustimmung verweigert. Vgl. Gewandt, Mittelstandspolitik, S. 33

3) Vgl. dazu auch Domes, Mehrheitsfraktion, S. 153, der mit Recht ausführt, man könne sich die Beziehungen zwischen Abgeordneten der Regierungsfraktion(en) und Ministerialbeamten "kaum eng genug vorstellen".

4) Vgl. Bürgel, Bundestag, S. 874 f, im Ergebnis ebenso Duppré, Kontrolle, S. 399 ff

Interesse des Ganzen sicherlich notwendiger, zu Lasten einer klaren Zuordnung der Verantwortung, durch eine steigende vorherige Beteiligung der Exekutive am legislativen Dezisionsprozeß[1] und der Legislative am exekutiven Dezisionsprozeß ein Höchstmaß an gegenseitiger Machthemmung und an inhaltlicher Richtigkeit zu erzielen. Zu Recht läßt Böckstiegel durchblicken, daß es keine bessere Möglichkeit gibt, die "unbekümmerte Dynamik des Volksvertreters" einerseits und seine zum Teil durch die Mitgliedschaft in internationalen Gremien und die Teilnahme an zahlreichen Delegationsreisen erworbene Sachkunde auf bestimmten Spezialgebieten andererseits sowie "die Fachkenntnis der Ministerialbürokratie" gleichzeitig zum Wohle aller einzusetzen[2].

Es erscheint daher gerechtfertigt, eine durch die vorgängige Kontrolle tatsächlich eintretende Verwischung der Ressortverantwortung als zwar bedenklich, aber doch als noch im Rahmen der flexibel anzuwendenden Verfassung liegend und damit zulässig anzusehen.

IV. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Delegation der vorgängigen Kontrolle[3] im Bereich der Außenhandelsverträge vom Plenum auf den Beirat

1. Verfassung und Delegationsverbot

a) Nachdem festgestellt ist, daß die vorgängige Kontrolle als ein verfassungsgemäßes und darüber hinaus gebotenes

---

1) Schäfer (vgl. Schäfer, Bundestag, S. 121) bezeichnet die an den Ausschußsitzungen teilnehmenden Ministerialbeamten als "Teil des Beratungsgremiums".

2) Vgl. Böckstiegel, Aspekte, S. 1714; im Ergebnis ähnlich Bürgel, Bundestag, S. 875

3) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Delegation der Gutachterfunktion auf den Beirat ist bereits oben S. 106 bejaht worden. Auf diese Frage wird daher im folgenden nicht mehr eingegangen.

Mittel zur Kontrolle der Regierung durch das Parlament anzusehen ist, soll nunmehr die Frage erörtert werden, ob das Parlament in jedem Fall die sich ihm dadurch ergebenden Möglichkeiten einer Zusammenarbeit als Plenum wahrzunehmen hat oder ob es ihm freisteht, den Beirat mit dieser Kontrollaufgabe zu betrauen, d.h. es ist zu prüfen, ob das Plenum berechtigt ist, die Aufgabe der vorgängigen Kontrolle im Bereich der Außenhandelsverträge auf den Beirat zu delegieren.

Unter Delegation i.S. des öffentlichen Rechtes ist mit Triepel ein Rechtsakt zu verstehen, "durch den der Inhaber einer staatlichen ... Zuständigkeit, also der Staat ... seine Kompetenz ganz oder zum Teil auf ein anderes Subjekt überträgt". Delegation bedeutet Kompetenzverschiebung und enthält gleichzeitig "Abschiebung und Zuschiebung einer Zuständigkeit, beides beruhend auf dem Willen dessen, der an Zuständigkeit verliert"[1].

Von einer echten Delegation in diesem Sinne kann man nur dann sprechen, wenn ein Staatsorgan seine bzw. einen Teil seiner Zuständigkeit zugunsten eines anderen Subjektes völlig aufgibt, d.h. eine echte Delegation führt zu einem Kompetenzverlust[2]. Dagegen überträgt bei der unechten oder auch konservierenden Delegation der Delegant eine Kompetenz, behält sich aber vor, nach Gefallen die g l e i c h e Kompetenz auch selber auszuüben. Die konservierende Delegation führt also nicht zu dem Verlust einer Zuständigkeit, sondern nur zum "Verlust der Ausschließlichkeit einer Kompetenz"[3] [4].

---

1) Vgl. Triepel, Delegation, S. 23

2) Vgl. Triepel, Delegation, S. 51

3) Vgl. Triepel, Delegation, S. 54

4) Nur zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß es sich bei der hier zu erörternden Delegation nicht um eine horizontale Delegation, d.h. eine Übertragung von Befugnissen eines Verfassungsorgans auf ein anderes handelt, sondern daß es hier um die Übertragung von Befugnissen eines Verfassungsorgans auf Teile seiner selbst, nämlich um parlamentsinterne Zuständigkeitsübertragungen geht.

b) Eine Antwort auf die Frage nach der Zulässigkeit parlamentsinterner Zuständigkeitsübertragungen läßt sich nicht direkt aus dem Grundgesetz entnehmen. Denn das Grundgesetz erlaubt oder verbietet Aufgabenübertragungen nicht generell. Es stellt auch keinen Katalog übertragbarer oder nicht übertragbarer Aufgaben auf[1].

aa) Allerdings ergeben sich aus der Verfassung Anhaltspunkte sowohl für als auch gegen die Zulässigkeit bestimmter Aufgabenübertragungen durch das Parlament.
Bei einer Reihe von Fällen läßt sich kaum bezweifeln, daß eine Delegation unzulässig ist. Dies gilt vor allem dann, wenn das Grundgesetz für eine Beschlußfassung mindestens eine Mehrheit i.S. des Art. 121 GG verlangt, d.h. die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich ist. Daher kann weder die Wahl des Bundeskanzlers noch das konstruktive Mißtrauensvotum, weder der Beschluß über die Präsidentenanklage noch ein solcher über eine Grundgesetzänderung vom Plenum auf einen Ausschuß delegiert werden. Dies wird zum Teil noch durch den Wortlaut des Art. 45 Abs. 2 GG bestätigt, wonach die Übertragung des Rechts der Gesetzgebung, der Wahl des Bundeskanzlers und der Anklage des Bundespräsidenten auf den Ständigen Ausschuß nicht zulässig ist[2].

Andererseits sieht die Verfassung auch ausdrückliche Zuständigkeitsübertragungen auf parlamentsinterne Stellen vor. So übertragen die Art. 39 und 40 GG im Bereich der Organisationsgewalt des Bundestages gewisse Befugnisse unmittelbar auf den Parlamentspräsidenten. Ferner sind die von der Verfassung selbst vorgesehenen

1) Vgl. Berg, Übertragung, S. 25

2) Vgl. zu den nach geltendem Verfassungsrecht eindeutig unzulässigen Delegationen Berg, Übertragung, S. 25 f und Kewenig, Mitregierung, S. 45 f

Delegationen in den Art. 45 und 53 a GG zusammen mit Art. 115 e GG zu nennen. Im ersten Fall werden unter bestimmten Voraussetzungen Aufgaben des Bundestages vor allem im Kontrollbereich auf den Ständigen Ausschuß, im zweiten auf den Gemeinsamen Ausschuß übertragen. Schließlich sei noch die Regelung des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG erwähnt. Geht man davon aus, daß die Überwachung der Abhörpraxis wegen der grundsätzlich umfassenden Kompetenz des Parlamentes im Kontrollbereich und wegen der hochpolitischen Bedeutung dieser Tätigkeit zum Aufgabenbereich des Bundestages gehört[1], so hat das Grundgesetz in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 eine Übertragung auf Gremien vorgenommen, die von der Volksvertretung bestellt werden.

bb) Gerade in jüngster Zeit ist die Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf parlamentsinterne Gremien in der Literatur mehrfach erörtert worden[2]. Insbesondere die Regelung des § 6 BVerfGG, wonach die vom Bundestag gemäß Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG zu bestellenden Richter des Bundesverfassungsgerichtes durch einen sog. Wahlmännerausschuß gewählt werden[3], die Praxis des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bei Verkehrsdelikten und Bagatellstrafsachen[4] und die Mitwirkung des Haushaltsaus-

---

1) Vgl. dazu Berg, Übertragung, S. 32

2) Vgl. u.a. Berg, Übertragung, S. 21 ff; Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 183 ff; Giesing, Bundestag, S. 170 ff (172); Goltz, Mitwirkung, S. 405 ff; Kewenig, Mitregierung, S. 43 ff; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 71 f und Scheuner, Entwicklung, S. 151

3) Vgl. dazu im einzelnen Stern, BK, Art. 94 Rdn. 83; Geiger, Kommentar, § 6 Anm. 2; Kreuzer, S. 189 ff; Berg, Übertragung, S. 37 f

4) Vgl. zum Verfahren Anlage 7 der GOBT, herausgegeben von der Verwaltung des BT, Juli 1970, S. 96 ff, insbesondere Ziffer 3 des Beschlusses des BT vom 10.12.1969, S. 104 ff (105). Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieses Verfahrens vgl. u.a. Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 201 ff; Berg, Übertragung, S. 35 ff

schusses beim Haushaltsvollzug[1] sind unter diesem Gesichtspunkt wiederholt Gegenstand verfassungsrechtlicher Untersuchungen gewesen. Die überwiegende Anzahl der Autoren kommt zu dem Ergebnis, daß die Praxis der Aufgabenübertragung vom Plenum auf parlamentsinterne Gremien als verfassungswidrig zu bezeichnen ist.

Die generelle Unzulässigkeit parlamentsinterner Zuständigkeitsübertragungen wird hauptsächlich "aus dem Wesen des Parlamentes als der Repräsentation des Staatsvolkes"[2], dem sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Recht jedes Abgeordneten, "bei jeder dem Parlament zugewiesenen Aufgabe mitzuwirken"[3] und den Grundsätzen der "Öffentlichkeit" und der "freien Diskussion" als "Wesensmerkmalen des Parlamentes"[4] hergeleitet[5].

cc) Diesen Versuchen einer verfassungstheoretischen Begründung des generellen Verbotes parlamentsinterner Delegation ist Kewenig[6] mit überzeugenden Argumenten entgegengetreten. Zu Recht stellt er heraus, daß diese Versuche weitgehend auf "Vorstellungen des Frühliberalismus über Repräsentation in der Demokratie" beruhten,

---

1) Vgl. dazu im einzelnen u.a. Schäfer, Haushaltsausschuß, S. 261 ff; ders., Bundestag, S. 268 ff; Goltz, Mitwirkung, S. 605 ff; Berg, Übertragung, S. 39 ff; Kewenig, Mitregierung, S. 33 ff

2) Vgl. Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 186 mit weiteren Nachweisen.

3) Vgl. Geiger, Kommentar, § 6 Anm. 2

4) Vgl. Goltz, Mitwirkung, S. 615 mit weiteren Nachweisen; ähnlich Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 186

5) Zur Rechtslage unter der Weimarer Verfassung bzw. allgemein vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 316 f und Triepel, Delegation, S. 116. Beide Autoren verneinen generell die Zulässigkeit der Übertragung von Kontrollrechten vom Plenum auf einen Ausschuß

6) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 48 ff und die dort i einzelnen angegebenen Begründungen

die "aus ihrer zeitlichen Gebundenheit" gelöst und als absoluter Maßstab in die Verfassung hineininterpretiert würden, damit dann an ihnen "die Verfassungswirklichkeit von heute" gemessen werden könne. Ein solches Verfahren der "Festschreibung und Verabsolutierung zeitgegebener Vorstellungen" aber ist nicht geeignet, eine zuverlässige Hilfe zur Beantwortung von Fragen des heutigen Verfassungsrechts zu geben[1].

Andererseits aber können Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von Aufgabenübertragungen nicht schon - wie z.B. Stern[2] es tut - mit dem Hinweis darauf entkräftet werden, daß es sich bei parlamentarischen Ausschüssen um ein nach dem d'Hondtschen Verfahren gebildetes "politisches Spiegelbild des Gesamtparlamentes" handele. Denn vor allem Berg hat im einzelnen die substantiellen Unterschiede zwischen parlamentsinternen Gremien und dem Plenum hinsichtlich der Zusammensetzung, des Arbeitsziels, des Verfahrens und der Auswirkungen der Arbeit herausgestellt und die Vorstellung des "Spiegelbildes" einleuchtend widerlegt[3]. Insbesondere bei sehr kleinen und streng vertraulich tagenden Gremien treten diese Unterschiede deutlich

---

1) Dies hat insbesondere Scheuner wiederholt mit Nachdruck hervorgehoben. Vgl. Scheuner, Festschrift Smend, S. 262 f, Festschrift Huber, S. 225 ff und Regierungssystem, S. 634

2) Vgl. Stern, BK, Art. 94, Rdn. 83; ähnlich auch Maunz-Dürig-Herzog,Grundgesetz I, Art. 40, Rdn. 14 und Art. 45, Rdn. 4

3) Vgl. Berg, Übertragung, S. 27 ff; ebenso auch Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 196

hervor[1]. Doch läßt sich auch nicht mit Kreuzer aus dieser Andersartigkeit der Ausschüsse schon die Unzulässigkeit von Übertragungen folgern[2]. Denn diese Andersartigkeit ist zunächst einmal Grund und Voraussetzung jeder Aufgabenübertragung.

c) Lassen sich zwar - wie dargelegt - weder aus den in der Verfassung direkt oder indirekt behandelten Fällen von Aufgabenübertragungen noch aus sonstigen prinzipiellen Überlegungen überzeugende Anhaltspunkte für eine generelle Beantwortung der aufgeworfenen Frage finden, so ergeben sich doch gewisse Tendenzen: Dem Parlament ist die "größte Beweglichkeit für Aufgabenübertragungen in seinem eigenen Bereich eingeräumt"[3], also in einem Bereich, in dem seine Entscheidungen nicht mit Außenwirkungen ausgestattet sind. Ferner erscheinen parlamentsinterne Delegationen um so mehr zulässig, je weniger sie elementare, grundsätzliche Kompetenzen des Plenums betreffen und je weniger das Gesamtparlament an Einwirkungsmöglichkeiten verliert, d.h. je weniger das Parlament an die Entscheidung des Delegatars

---

1) Vgl. dazu Dehler, Parlament, S. 26. Dehler berichtet an der angegebenen Stelle von einem kleinen, geheimen Beratungsausschuß aus Vertretern der Fraktionen für die militärische Ausrüstungs- und Ausbildungsbeihilfe, von dem er meint, er sei "umstritten und schwer in die Struktur unseres Parlamentes einzufügen". In jüngster Zeit ist im Zusammenhang mit den innerdeutschen Verhandlungen ein ähnliches Gremium gebildet worden. Diesem sog. parlamentarischen Kontaktausschuß gehören Vertreter aller drei Fraktionen und zwar die Abgeordneten Dr. Marx und Wagner (CDU/CSU), Wienand (SPD) und Dr. Achenbach (FDP) an. Vgl. dazu u.a. die Artikel im 'General-Anzeiger Bonn' vom 16.9.1971 und in der 'Frankfurter Rundschau' vom gleichen Tage.

2) Vgl. Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 186, 198

3) Vgl. Berg, Übertragung, S. 33

gebunden ist[1].

Darüber hinaus wird man eine Übertragung überhaupt nur dann als zulässig ansehen können, wenn der Delegatar auf Grund seiner Struktur geeignet ist, die ihm übertragene Aufgabe sachgerecht wahrzunehmen. Denn es ist davon auszugehen, daß nach dem Willen des Verfassungsgebers Aufgaben ihren Eigentümlichkeiten entsprechend grundsätzlich nur "dem zu ihrer Bewältigung .... adäquatesten Organ überantwortet"[2] werden dürfen.

Im übrigen kann jeweils nur im Einzelfall entschieden werden, ob die Delegation einer bestimmten Aufgabe auf ein parlamentsinternes Gremium zulässig ist[3]. Daher ist zu prüfen, ob gerade die Übertragung der vorgängigen Kontrolle im Bereich der Außenhandelsverträge auf den Beirat zulässig ist.

2. Zulässigkeit der Delegation der vorgängigen Kontrolle vom Plenum auf den Beirat

a) Gemäß Ziffer 1 Abs. 2 der Vereinbarung über das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesregierung in Außenhandelsfragen werden die Rechte des Bundestages in grundsätzlichen handelspolitischen Fragen durch die Bildung des Beirates nicht berührt[4]. Daraus folgt, daß es sich bei der Übertragung der vorgängigen Kontrolle

---

1) Vgl. dazu Berg, Übertragung, S. 30: "Wird die bloße Vorbereitung einer Entscheidung übertragen, ist die Bindungswirkung weniger intensiv als wenn die Entscheidungsbefugnis selbst übertragen würde, und im letzteren Fall ist die Bindungswirkung wiederum geringer bei einer Übertragung unter Vorbehalten als bei einer endgültigen". Im gleichen Sinne Kewenig, Mitregierung, S. 47 und Triepel, Delegation, S. 113 f

2) Vgl. Kreuzer, Zuständigkeitsübertragungen, S. 185; ähnlich Kewenig, Mitregierung, S. 53 ff und Hesse, Grundzüge, S. 13 und 183

3) Vgl. ebenso Berg, Übertragung, S. 34 und Kewenig, Mitregierung, S. 47

4) Vgl. BT-Drucksache I/1207

auf den Beirat nicht um eine echte Delegation handelt. Denn dem Bundestag geht kein ihm von der Verfassung eingeräumtes Recht verloren. Die Übertragung der Kontrollbefugnis auf den Beirat wird man daher als unter einem stillschweigenden Vorbehalt, nämlich dem Vorbehalt eines eigenen Tätigwerdens erfolgt, d.h. als konservierende Delegation bezeichnen können[1]. Das Plenum könnte also rechtlich in einer bestimmten Frage eines Außenhandelsvertrages - jedenfalls wenn sie von grundsätzlicher Bedeutung ist - durchaus anderer Meinung als der Beirat sein und diese Ansicht mit entsprechend größerem Gewicht der Regierung zu verstehen geben[2]. Zwar entfaltet eine durch Beschluß ergangene Empfehlung des Beirates gegenüber der Regierung eine Außenwirkung[3], doch hat sie gegenüber dem Plenum nur insoweit eine Bindungswirkung, als es nicht von seiner neben der Befugnis des Beirates bestehenden Zuständigkeit für die vorgängige Kontrolle Gebrauch macht. Der Gesichtspunkt des mangelnden Kompetenzverlustes spricht somit für die Zulässigkeit der Übertragung der vorgängigen Kontrolle auf den Beirat.

b) Es bleibt nunmehr zu prüfen, ob die Übertragung auch sachgerecht ist. "Sachgerecht ist eine Delegation" so formuliert Kewenig zutreffend, "wenn das Plenum selbst nicht in der Lage ist, die in Frage stehende Aufgabe ordnungsgemäß wahrzunehmen", ein parlamentsinternes Gremium sich dagegen "als der Aufgabe gewachsener Delegatar" anbietet und außerdem die Position des

---

1) Vgl. ähnlich BVerfGE 1, S. 372 ff (379/380)

2) Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß diese letzten Überlegungen rein theoretischer Natur sind. Denn da der Beirat vertraulich tagt, können praktisch die dort behandelten Fragen aus laufenden Vertragsverhandlungen vom Plenum gar nicht aufgegriffen werden. Abgesehen davon wäre auch eine solche Verfahrensweise für die deutschen Verhandlungsführer untragbar. Vgl. im übrigen unten S. 149

3) Vgl. dazu oben S. 97 ff

Parlamentes gegenüber der Exekutive "geschwächt würde, wenn die Delegation unterbliebe"[1].

Mißt man die Arbeit des Beirates an dieser Definition, so ergibt sich zunächst, daß sich das Plenum in öffentlicher Sitzung zwar rechtlich, nicht aber tatsächlich mit einer Kontrolle der laufenden Vertragsverhandlungen beschäftigen kann. Es bedarf keiner eingehenden Begründung, daß es schlechtweg unmöglich ist, Einzelheiten geheimer Außenhandelsvertragsverhandlungen vor dem Abschluß der Verträge in aller Öffentlichkeit im Plenum zu diskutieren. Darüber hinaus ist im Grunde nur ein kleiner Kreis von sachverständigen Abgeordneten in der Lage, nicht nur "nachträglich kontrollierend", sondern schon "vorgängig regulierend" auf die Regierungsarbeit Einfluß zu nehmen. Erkennt man ferner an, daß die dem Plenum rechtlich verbleibenden Mittel parlamentarischer Kontrolle sich tatsächlich nicht als effektiv erweisen und sich deshalb eine laufende, durch parlamentsinterne Gremien ausgeübte Parlamentsaufsicht in der Form der Beteiligung an der Willensbildung der Exekutive geradezu anbietet, so wird man die Sachgerechtigkeit der Übertragung der vorgängigen Kontrolle auf den Beirat schwerlich bestreiten können. Insgesamt gesehen wird durch die Tätigkeit des Beirates nicht die Befugnis des Parlamentes eingeschränkt, sondern erst "eine dem Parlament zukommende Aufgabe ordnungsgemäß wahrgenommen, die sonst brach liegen müßte"[2], und zwar eine Aufgabe, die "die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive" fördert und "Kontrolle und Ausgleich der beiden Gewalten" sichert[3].

---

1) Vgl. Kewenig, Mitregierung, S. 55

2) Vgl. in einem ähnlichen Zusammenhang Kewenig, Mitregierung, S. 57

3) Vgl. BVerfGE 1, S. 372 ff (395)

VI. Ergebnis

Das Parlament ist befugt, die Regierung durch Abgabe von Stellungnahmen in Form von schlichten Beschlüssen laufend zu beraten und zu versuchen, auf ihre Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Die verfassungsrechtlichen Grenzen dieser Befugnis (Gewaltenteilungsprinzip, Ressortprinzip) werden durch das Mittel der vorgängigen Kontrolle nicht überschritten. Zur Ausübung dieser Befugnis im Bereich der Außenhandelsverträge bietet sich insbesondere mit Rücksicht auf die unbedingt erforderliche Vertraulichkeit das relativ kleine Gremium des Beirates als geeigneter Delegatar an. Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß die Arbeit des Beirates als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen ist.

Schlußbetrachtung

Der Beirat hat gemäß den Vorstellungen der Initiatoren seiner Gründung zwei Funktionen: eine Gutachter- und eine Kontrollfunktion. Während erstere nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum deutsch-französischen Waren- und Zahlungsabkommen vom 10.2.1950[1] bald an Bedeutung verlor und seit dem Jahre 1963 im Zusammenhang mit dem deutsch-polnischen Handelsabkommen vom 7.3.1963 praktisch nicht mehr ausgeübt wurde, bleibt Raum für die Würdigung der anderen Funktion.

Ebenso wie Partsch[2] und Friauf[3] sieht Tudyka[4] in der Einsetzung des Beirates richtigerweise den Versuch, das Parlament an der exekutiven Gewalt der Regierung im Bereich der Außenhandelspolitik angemessen zu beteiligen.

Allerdings kann ihm in seiner Schlußfolgerung, dieser Versuch sei "gescheitert", nicht gefolgt werden. Selbst wenn man sich seine nur bedingt zutreffende Argumentation, durch die phasenartige Verlagerung außenwirtschaftlicher Entscheidungen von der Bundesrepublik auf internationale Gremien sei die Grundlage der Wirksamkeit des Beirates entfallen, zu eigen machen wollte, so wäre allenfalls der Schluß gerechtfertigt, daß die Existenzberechtigung des Beirates heute entfallen ist.

---

1) Vgl. BVerfGE 1, S. 372 ff

2) Vgl. Partsch, Parlament, S. 99/100

3) Vgl. Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 680 f

4) Vgl. Tudyka, Parlament, S. 300

Ein solches Facit aber wäre nicht geeignet, eine Aussage darüber zu machen, ob der mit der Schaffung des Beirates eingeschlagene Weg, dem Parlament eine Möglichkeit zur Mitgestaltung der Außenhandelspolitik in Form einer vorgängigen Kontrolle einzuräumen, erfolgreich war oder nicht.

Wenn sich auch in der Praxis schon wegen der Vertraulichkeit der Arbeit des Beirates nur schwerlich nachweisen läßt, ob die Tätigkeit des Beirates wirklich "die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive fördert und Kontrolle und Ausgleich der beiden Gewalten sichert"[1], so kann doch nicht übersehen werden - und das tut auch Tudyka nicht -, daß sich in der Tätigkeit des Beirates Beispiele dafür finden lassen, "daß wirtschaftliche Regelungen, die von der Administration bereits als Teil der Verhandlungsrichtlinien akzeptiert gewesen waren, plötzlich noch einmal in Frage gestellt wurden"[2]. Genau das aber ist es, was den Sinn der vorgängigen Kontrolle ausmacht. Es ist durchaus nicht erforderlich, daß sich die Regierung durch jede einzelne Stellungnahme des Beirates von ihrer geplanten Verhandlungsposition abbringen läßt. Entscheidend ist vielmehr, daß sie die Anregungen des Beirates vor Abschluß von Vertragsverhandlungen in ihre Überlegungen und damit in ihren abschließenden Willensbildungsprozeß einbezieht. Es besteht kein Grund anzunehmen, daß die Regierung dies nicht regelmäßig getan hat, so daß man selbst dann, wenn man Tudyka folgen wollte, wonach für den Beirat mit der Gründung der EWG die Grundlage seiner Wirksamkeit entfallen ist, jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt sagen kann, daß der mit der Bildung des Beirates gemachte Versuch als geglückt anzusehen ist.

---

1) Vgl. BVerfGE 1, S. 372 ff (395)

2) Vgl. Tudyka, Parlament, S. 300

Der Beirat hat heute noch einen - wenn auch gegenüber den Anfangsjahren eingeschränkten - Arbeitsbereich und damit insbesondere im Hinblick auf den steigenden Handel mit den Staatshandelsländern eine nicht unerhebliche Bedeutung. Da es in einem parlamentarischen Regierungssystem heutiger Prägung in erster Linie Aufgabe der Opposition ist, die Regierung zu kontrollieren[1] und es vor allem ihre Parlamentarier sind, die ein Interesse an einem Gremium haben, das ihnen die Möglichkeit gibt, einen Einblick und eine gewisse Einflußnahme auf die Regierungstätigkeit zu erhalten[2], kann es nicht verwundern, daß es im 6. Deutschen Bundestag gerade die Fraktion der CDU/CSU war, die auf die Wiedereinsetzung des Beirates drängte. Genau die entgegengesetzten Gründe machen es auch verständlich, daß die Regierungsparteien diesen Wunsch der Opposition mit einer gewissen Zurückhaltung behandelten.

Der Übertritt der drei ehemaligen FDP-Abgeordneten Dr. Mende, Dr. Starke und Zoglmann in die CDU/CSU-Fraktion im Oktober 1970 und die dadurch notwendig gewordenen Gespräche zwischen den drei im Bundestag vertretenen Fraktionen über ein neues Verfahren zur Verteilung der Ausschußsitze[3] gaben der Opposition die Gelegenheit, ihre Forderung nach Wiedereinsetzung des Beirates in ihr Verhandlungsangebot einzubeziehen. Nach der einvernehmlichen Regelung über die Fragen "der technischen Zusammenarbeit des Hauses"[4] war der Weg mit fast 1 1/2-jähriger Verspätung frei für die erneute Einsetzung des Beirates durch das Plenum des Bundestages am 18.12.1970 und seine Neukonstituierung am 4.3.1971.

---

1) Vgl. dazu im einzelnen oben S. 132 f

2) Den Parlamentariern der Regierungsparteien ist diese Möglichkeit in gewissem Umfang bereits über ihre Parteifreunde in den leitenden Funktionen der Regierung und der Administration gegeben.

3) Vgl. dazu oben S. 28 f

4) Vgl. Abgeordneter Rasner, Steno. Bericht der 75. Sitzung des BT vom 4.11.1970, S. 4132

Lebenslauf

Am 28.9.1940 wurde ich als Sohn des Arztes Dr. Walter Driehaus und seiner Ehefrau Sigrid, geb. Harnisch, in Lupow, Kreis Stolp, geboren.

Nach der Flucht aus Pommern besuchte ich zunächst die Volksschule in Engter, Kreis Bersenbrück, und später das Ernst-Moritz-Arndt-Gymnasium in Osnabrück. Die Reifeprüfung bestand ich im Februar 1960.

Im Anschluß an eine 2 1/2 jährige Lehre als Industriekaufmann studierte ich ab Wintersemester 1962 Rechtswissenschaften an den Universitäten in Münster, Innsbruck, London und Bonn. Im August 1967 legte ich vor dem Justizprüfungsamt in Köln die erste juristische Staatsprüfung ab.

Den juristischen Vorbereitungsdienst absolvierte ich in Düren, Köln, Bonn, Speyer und Berlin. Die zweite juristische Staatsprüfung bestand ich im Dezember 1970 vor dem Justizprüfungsamt in Berlin. Seither bin ich als Assistent des Bundestagsabgeordneten Dr. Warnke in Bonn beschäftigt.